UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT
Années 1928-1929

DES AVANTAGES DE L'ACCESSION A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

APPLICATION AUX ÉTATS EN VOIE D'ÉMANCIPATION EN PARTICULIER A L'ÉGYPTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences économiques politiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Jeudi 21 Mars 1929, à 14 heures 1/2

PAR

AHMED MOHARRAM

PRÉSIDENT : M. SCELLE, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS : M. DESLANDRES, PROFESSEUR, DOYEN HONORAIRE
M. GUILLOIS, PROFESSEUR

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
—
1929

Thèse Dijon
1929.

DES AVANTAGES DE L'ACCESSION A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535703_0034

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT
Années 1928-1929

DES AVANTAGES DE L'ACCESSION A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

APPLICATION AUX ÉTATS EN VOIE D'ÉMANCIPATION EN PARTICULIER A L'ÉGYPTE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ
(Sciences économiques politiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON
Le Jeudi 21 Mars 1929, à 14 heures 1/2

PAR

AHMED MOHARRAM

PRÉSIDENT : M. SCELLE, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS : M. DESLANDRES, PROFESSEUR, DOYEN HONORAIRE
M. GUILLOIS, PROFESSEUR

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
—
1929

* 20122

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

L'objet de ce travail est d'étudier la situation juridique et politique qui est faite à un État et spécialement à un État jeune et faible lorsqu'il entre dans la Société des Nations. Si nous l'entreprenons sans viser un État plutôt qu'un autre, nous aurons cependant constamment présente à l'esprit la situation internationale de notre propre pays, l'Égypte, et nous y ferons de fréquentes allusion et applications.

L'Égypte en effet a passé par toutes les formes juridiques qui distinguent les États. Après avoir été une province, puis un État vassal de la Turquie et avoir subi, de la part de l'Angleterre, une occupation de fait, elle est devenue, en 1914, un protectorat britannique, puis un État indépendant.

Le 18 décembre 1914 le Gouvernement britannique annonça qu'en raison de l'état de guerre avec la Turquie, la suzeraineté de celle-ci avait pris fin et le 19 le Gouvernement anglais déposa le khédive Abbas

Hilmi et nomma à sa place, avec le titre de sultan, Hussein Kamel Pacha. Ce protectorat fut reconnu par la France, les États-Unis, puis dans le Traité de paix de Versailles, par l'Allemagne, enfin par la Turquie, l'Autriche et la Hongrie dans les traités qui ont mis fin, en ce qui les concerne, à la guerre de 1914.

Cependant l'Égypte estimait que son intervention aux côtés des Alliés et les sacrifices qu'elle avait consentis au cours des hostilités méritait autre chose et mieux qu'un simple changement de maître. Comme les Dominions britanniques, elle pensait avoir conquis le droit à la reconnaissance de sa pleine personnalité internationale, c'est-à-dire de sa souveraineté. Consciente de la maturité de son peuple, de la culture de sa classe dirigeante et de la valeur de ses hommes d'État, elle voulut se débarrasser de la tutelle dans laquelle elle était tenue et devenir un membre majeur de la famille des peuples. Aussi au lendemain de la guerre le sentiment nationaliste s'exprima avec une force irrésistible. Malgré la résistance qu'elle y opposa et ses efforts pour étouffer ou faire dériver le mouvement, l'Angleterre dut, bon gré, mal gré, le 28 février 1922, mettre fin au protectorat et déclarer l'indépendance de l'Égypte (1).

L'indépendance effective de l'Égypte a été subordonnée cependant par l'Angleterre à un accord entre les deux Gouvernements sur quatre points :

(1) Sur les négociations relatives à l'indépendance égyptienne consulter la thèse de F. Yeghen, *Le Canal de Suez et la règlementation des canaux interocéaniques*. Dijon, 1927; plus spécialement le chapitre II consacré à « la guerre de 1914-1918 et les négociations entre l'Egypte et l'Angleterre pour l'indépendance », p. 113 et s.

a) La sécurité des communications de l'Empire britannique.

b) La défense de l'Égypte contre toute agression ou ingérence étrangère.

c) La protection des intérêts étrangers en Egypte.

d) Le statut international du Soudan.

De sorte que le *statu quo* politique s'est trouvé maintenu en fait et l'Angleterre a continué à exercer sur l'Egypte sa domination ; c'est qu'en effet les négociations entreprises pour régler les quatre points litigieux que nous avons énumérés n'ont pas abouti jusqu'à présent.

Ces négociations dont l'origine remonte aux pourparlers de Zaghloul Pacha avec Lord Milner, puis à ceux de 1921 entre Lord Curzon et Adli Pacha, ont été reprises d'abord par Zaghloul avec le cabinet de sir Mac Donald, puis par Saroit Pachat avec le Gouvernement conservateur. Un instant on put croire qu'elles allaient réussir et que le voyage à Londres de Sa Majesté le roi Fouad, au mois de juillet 1927, en marquerait l'aboutissement. Les exigences excessives de l'Angleterre ne permirent pas de les mener à bonne fin. Et le projet de traité proposé par l'Angleterre ne pût être accepté par le Parlement égyptien.

Ce projet de traité qui a été publié dans un Livre blanc le 7 mars 1928, peut se résumer ainsi qu'il suit :

L'Égypte s'engage à ne conclure avec une Puissance étrangère aucun accord pouvant être préjudiciable aux intérêts britanniques.

La Grande-Bretagne s'engage, *sous la réserve des stipulations du Pacte de la Société des Nations*, — il

convient de noter cette réserve —, à aider l'Égypte au cas où celle-ci serait impliquée dans une guerre défensive. Dans le cas où les relations de l'Égypte avec une puissance étrangère viendraient à se tendre, spécialement en ce qui concerne les intérêts de cette puissance en Egypte, les deux pays doivent se concerter.

L'Égypte s'engage à organiser et entraîner l'armée égyptienne conformément aux méthodes anglaises et à employer des Anglais si elle a besoin d'instructeurs.

En cas de guerre, l'Égypte devrait fournir à l'Angleterre toute l'aide possible, l'utilisation de ses aérodromes et de ses ports et contribuer à la protection des lignes de communications impériales, et, à cette fin, l'Angleterre conserve sur le territoire égyptien les troupes et forces qu'elle juge nécessaires, jusqu'à la conclusion d'un accord ultérieur chargeant l'Égypte elle-même de veiller à cette protection. Toutefois, la présence de ces troupes ne serait considérée ni comme une occupation, ni comme une diminution de la souveraineté de l'État égyptien. La détermination des localités qui recevraient des trouples anglaises ferait l'objet, après une période de dix ans, d'un nouvel examen, et si un accord ne pouvait intervenir entre les deux Gouvernements sur cette question, elle serait soumise au Conseil de la Société des Nations.

L'Angleterre promettait d'user de son influence auprès des puissances étrangères intéressées pour obtenir une modification du régime des capitulations. L'administration mixte du Soudan devait continuer. Enfin l'Angleterre s'engageait à soutenir la candidature de l'Égypte à l'entrée dans la Société des Nations.

Ces propositions ont été rejetées par le Parlement égyptien. Le peuple égyptien tout entier était derrière lui comme le montrent surabondamment les manifestations parfois violentes qui ont eu lieu dans les premiers jours de mars 1928 sur presque tout le territoire égyptien et qui ont été l'expression de la répulsion de l'opinion publique égyptienne pour la situation diminuée que l'Angleterre s'efforçait de continuer à imposer à l'Égypte.

En fait, ce traité aurait consacré le maintien de l'occupation militaire en Egypte. La protection du Canal de Suez ne suffisait pas à la justifier, puisque cette protection pouvait aussi bien être assurée par le maintien de forces suffisantes sur la rive est du canal. C'était encore un protectorat déguisé puisque les relations extérieures de l'Égypte resteraient en fait entre les mains de la Grande-Bretagne et que l'Égypte n'était pas jugée digne d'assurer la protection et la liberté des étrangers. Aussi le ministère de Saroit Pacha se rendant compte de l'impossibilité de faire accepter de pareilles stipulations, préféra démissionner et a laissé à son successeur, Nahas Pacha, le soin de défendre l'autonomie de l'Égypte.

La tension qui en est résultée s'est traduite par le veto du haut-commissaire anglais, Lord Lloyd, à un certain nombre de lois en souffrance devant le Parlement. L'Angleterre a fait ainsi à nouveau un geste impérialiste et est revenue à la manière forte. N'est-ce point une erreur de sa part ? La politique de la force paraît tous les jours perdre du terrain, même et surtout pour l'Angleterre. En Chine, après avoir exigé

hautement des réparations pour son commerce boycotté, ses nationaux expulsés des concessions et ses consuls molestés, elle a été obligée de transiger et on la voit contrainte de négocier aujourd'hui, sinon de pactiser, avec le gouvernement nationaliste et à demi-bolchevisé de Nankin.

Si maintenant nous examinons la situation de l'Angleterre dans les pays d'Orient, nous constatons qu'en Afghanistan, après s'être rendu compte de l'inutilité d'une lutte armée, elle a dû également transiger, signer des traités ; et le souverain afghan, faisant ses visites aux principales capitales européennes, pour manifester et consacrer la complète indépendance de son pays, a rencontré à Londres un accueil dû seulement à un chef d'État indépendant. Situation analogue aux Indes où l'Angleterre ne parvient pas à faire triompher ses méthodes politiques et d'où la Commission Simon a dû repartir sans même pouvoir prendre contact avec les délégués de la Nation pour leur offrir la réforme constitutionnelle de pure apparence qu'elle se proposait d'instaurer.

Pour la Palestine nous aboutissons aux mêmes conclusions. Par l'établissement du foyer juif et l'application de méthodes de pure colonisation, au lieu de s'en tenir à l'exécution régulière du mandat qu'elle avait reçu, elle a paru poursuivre, toujours en vue de ses visées impérialistes, une politique directement contraire au maintien ou à la reconnaissance des droits résultant pour le pays sous mandat à la fois de sa situation de fait antérieure et du pacte de la Société des Nations.

En Arabie, après avoir abandonné le roi Hussein à son malheureux sort, et après avoir soudoyé Ibn-Seoud, l'Angleterre est aujourd'hui moins sûre que jamais de la fidélité de ce dernier et la menace des Wahabites se précise non seulement sur la Transjordanie mais sur l'Irak à qui l'Angleterre a également imposé un traité léonin sous prétexte de mandat, en réalité pour s'assurer les richesses naturelles et notamment le pétrole de la région de Mossoul.

Partout en Orient les abus de la politique impérialiste de l'Angleterre se sont manifestés et ont été plus ou moins imposés ; mais partout aussi sa situation se trouve aujourd'hui singulièrement compromise. Il y a eu là pour elle une raison de plus de faire échec aux revendidations du peuple égyptien. Elle ne veut pas paraître y avoir faibli, elle veut y maintenir son hégémonie parce que le Nil est la pierre de touche de sa situation orientale et par là aussi de son impérialisme mondial.

Si nous nous sommes livrés à cette digression, ce n'est point parce que nous voulons faire une étude politique, ni même diplomatique, de la politique britannique. Mais il nous fallait montrer comment toutes ces questions tiennent les unes aux autres et expliquer par elles l'une des causes de la volonté persévérante de l'Angleterre de rester maîtresse du sort de l'Égypte. Mais l'échec plus ou moins avéré de la politique anglaise là ou elle a prétendu pouvoir imposer ses vues par la force, indique qu'il serait peut-être sage de la part du Gouvernement de Londres de revenir à des méthodes plus proches de l'organisation juridique de

la communauté internationale telle qu'elle se manifeste actuellement et de compter moins sur le droit de la force que sur les garanties du droit.

C'est pour cela que nous avons souligné dans le résumé des stipulations du dernier projet de traité entre l'Angleterre et l'Égypte, les allusions qui sont faites à une intervention possible de la Société des Nations.

M. Chamberlain, commentant ce projet d'accord, a dit que l'Angleterre s'y était montrée fort généreuse, puisqu'elle consentait à prendre le Conseil de la Société des Nations comme arbitre entre les deux États, dans des cas où il s'agit des communications impériales, c'est-à-dire de questions vitales pour la Grande-Bretagne. Il est permis de contester ce point de vue. Par l'influence que le Gouvernement de Londres possède dans le Conseil de la S. D. N. et en vertu de la règle de l'unanimité, l'Angleterre peut toujours opposer son veto à une recommandation ou à une décision qui ne lui convient pas. Et peut-on tenir pour douteux que s'il s'agissait d'un différend avec l'Égypte, la délégation de l'Angleterre n'aurait pas recours à ce veto ou tout au moins ne ferait jouer en sa faveur tous les atouts que lui réservent les marchandages de la coulisse. Nous verrons cependant plus loin qu'un petit État peut trouver à la Société des Nations une garantie contre les abus de pouvoir d'une grande puissance. Nous nous contenterons donc d'enregistrer pour le moment ce commencement de repentir de la Grande-Bretagne, ou plutôt cette concession au droit, purement nominale.

Ne faut-il cependant pas reconnaître que l'Angleterre est généreuse lorsqu'elle promet de soutenir la candidature de l'Égypte pour l'entrée dans la Société des Nations ? Il n'y a là encore qu'une apparence. L'Égypte pourrait parfaitement en droit poser sa candidature à l'entrée de la Société des Nations sans l'autorisation ni le concours de l'Angleterre. Juridiquement, depuis que l'Égypte a été proclamée indépendante et que cette situation a été reconnue en fait par les puissances, qui acceptent ses ministres plénipotentiaires et lui envoient ses représentants diplomatiques, la candidature peut être produite directement.

Aurait-elle des chances d'aboutir ?

On ne saurait céler que cette candidature ainsi produite sans l'assentiment et le patronage de l'Angleterre entraînerait de la part de son Gouvernement une hostilité certaine et une opposition redoutable. Mais tel nous paraît être le bien-fondé des prétentions de l'Egypte et la force adhérente à toute idée basée sur un idéal de justice, que pour notre part, nous sommes persuadés qu'un jour ou l'autre, malgré toutes les manœuvres et toutes les objections, cette candidature basée sur les légitimes aspirations d'un peuple qui a su s'élever, malgré toutes les sujétions passées, au rang d'une nation digne de la liberté et de l'indépendance, finira pas s'imposer et par triompher.

***

Après avoir exposé ainsi, en ces lignes que nous espérons n'avoir été ni trop longues, ni trop brèves,

la situation de fait de l'Égypte par rapport à la politique anglaise et à la Société des Nations, nous pouvons entamer l'étude détaillée des questions d'ordre juridique que pose l'entrée d'un nouvel État dans cette Société. Toutes les fois qu'au cours des chapitres qui suivront, nous aurons à faire allusion à la situation particulière de l'Égypte, ce sera sous le bénéfice des observations que nous venons de présenter.

CHAPITRE PREMIER

Candidature d'un nouveau membre à l'entrée dans la S. D. N.

Il semble bien que le caractère essentiel de la Société des Nations au point de vue qui nous occupe, est son universalité. Son but est en effet, ainsi que l'a exposé M. le professeur Scelle, de transformer la Société de fait internarionale en une Société juridique, c'est-à-dire de donner des institutions, des lois, des juges et des sanctions aux rapports internationaux. Or, la pleine réalisation de ce but suppose que la Société englobe toutes les nations, tous les pays, puisque, en fait aussi bien que virtuellement, chacune de ces nations ou de ces peuples est ou peut-être, à un moment donné, en rapports avec l'un quelconque des autres, les liens, qui existent entre leurs nationaux et qui tendent à se développer de plus en plus de peuple à peuple, commandant et en tout cas développant, d'ailleurs dans une mesure fort appréciable, leurs relations d'État à État.

Mais ce caractère, les fondateurs de la Société des Nations n'ont pas cru devoir ou pouvoir le réaliser immédiatement. Ils ont fait de la Société des Nations non une communauté juridique immédiatement universelle, mais une association d'États. Association en ce sens que ses membres veulent réaliser par elle un but commun, un même idéal politique et juridique. Association aussi en ce sens qu'elle suppose une affiliation. Et cette affiliation n'est pas libre. On n'entre dans la Société des Nations qu'à certaines conditions. Ces conditions, — nous le verrons —, ne sont pas toutes des conditions juridiques. La Société des Nations se présente ainsi comme un phénomène fédératif ; ce qui fait qu'on l'a qualifiée quelquefois précisément du nom de Fédération d'États (1).

La Société des Nations s'est composée d'abord des membres fondateurs, ou membres originaires, signataires du Traité de Paix, au nombre de 32 ; un seul de ces signataires, le Hedjaz, qui a cessé d'être considéré comme un État suffisamment évolué, n'a pas pris place dans la Société. Ces États fondateurs ou membres originaires sont tous ceux qui ayant pris part à la guerre aux côtés des grandes Puissances alliées et associées ont été considérés comme poursuivant la même but qu'elles et présentant par conséquent la condition essentielle de l'Association primitive.

Viennent ensuite les États qui ont été invités à

(1) R. Redslob, *Théorie de la Société des Nations*, Rousseau, 1927, p. 21 et s.; Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*. Librairie du Recueil Sirey, 1919. Chapitre I.

accéder au Pacte. Ce sont en général des États demeurés neutres pendant la guerre, mais qui avaient manifesté leur désir de se ranger du côté des Alliés ou que les Alliés désiraient englober dans leur Association. Ces États, au nombre de 13, n'ont eu pour entrer dans la Société des Nations qu'à faire une simple déclaration.

Sont donc ainsi restés en dehors de la Société des Nations, lors de sa fondation, d'abord les États qui avaient été les ennemis des Puissances alliées et associées, puis les États-Unis qui refusèrent finalement de ratifier le Traité de Versailles, la Russie bolcheviste et enfin un certain nombre d'États non invités à accéder au Pacte, pour des raisons différentes ; le Mexique, par suite de l'ostracisme des États-Unis, le Costa-Rica, l'Afghanistan, etc...

L'Égypte aurait-elle pu être rangée parmi les membres originaires ? Il nous semble que oui, puisque nous trouvons, parmi les membres originaires de la Société les Dominions dont la situation au point de vue de la guerre, c'est-à-dire de la participation aux hostilités, était à beaucoup d'égards, analogue à la sienne et dont la situation juridique était, et est encore, assez indécise vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

On objectera que l'Égypte était alors un protectorat et que ni la Tunisie, ni le Maroc, ni les autres protectorats français n'ont été invités à faire partie de la Société des Nations. Nous ne songeons pas à en disconvenir ; mais nous ferons observer que cette assimilation n'est pas absolument exacte. L'Égypte était virtuellement indépendante, à la veille, en tout

cas, de voir reconnaître son indépendace par l'Angleterre ; elle était en réalité dans une situation intermédiaire qui aurait pu et dû motiver un traitement de faveur, au moins à aussi juste titre que celui qui a été fait à l'Inde. Voudrait-on prétendre que l'Inde était un État plus indépendant que l'Égypte ? Nous ferons observer qu'elle n'a pas la même unité que l'Égypte, ni le même développement politique et qu'elle est un composé de protectorats et de régimes coloniaux, bien plutôt même qu'un État. La vérité est que la composition de la Société des Nations fut dès le début inspirée par des considérations de pure politique, bien plus que par le souci de la logique juridique et même de toute logique.

Nous n'insisterons pas davantage puisque notre but est d'examiner non pas les conditions auxquelles un État quelconque avait pu devenir membre originaire de la Société des Nations et auxquelles l'Égypte aurait pu le devenir, mais celles auxquelles ont été subordonnées, par le Pacte, les candidatures des États qui veulent y adhérer ultérieurement.

Pour déterminer ces conditions nous ne croyons pouvoir mieux faire que de résumer une étude consacrée par M. le professeur Scelle à l'admission des nouveaux membres dans la Société des Nations (1)

L'admission de nouveaux membres dans la Société des Nations, d'après M. Scelle, est commandée par deux séries de dispositions dont les unes sont d'ordre juridique et les autres d'ordre politique.

---

(1) *Revue générale de Droit international public*, 1921, p. 123 et s.

Les conditions d'ordre juridique spécifiées par le pacte sont les suivantes : (1)

1° Constituer un État.

2° Se gouverner librement (Art. 1er du Pacte).

Les conditions d'ordre politique sont :

1° Donner des garanties effectives d'une intention sincère d'observer les engagements internationaux.

2° Accepter le règlement que doit établir la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.

3° Etre admis par l'assemblée à une majorité des deux tiers des voix.

Nous allons examiner successivement ces conditions. D'abord celle qui veut que la nation postulante soit un État, ce qui est bien une condition d'ordre juridique.

Mais qu'est-ce qu'un État, au sens que le Pacte des Nations donne à ce terme? Ici il y a des difficultés sérieuses. Le Pacte, après avoir parlé des États, permet d'accueillir aussi un dominion ou une colonie, pourvu qu'ils se gouvernent librement. Il y a donc des Nations qui, tout en n'étant pas un État, doivent ou peuvent être considérées comme tel ; et c'est à la liberté de se gouverner qu'il faut avoir égard pour décider ce qui en est. Mais ce critérium peut-il suffire pour opérer cette distinction entre les nations qui sont vraiment des États et celles qui, — tout en l'étant — ne le sont pourtant pas ? Bien des auteurs ayant

---

(1) Conférence de M. Georges Scelle, à son cours de Doctorat sur la Société des Nations, 1922-1923.

écrit sur le Droit international prétendent (1) qu'un tel criterium, — du moins vraiment satisfaisant et donnant une base juridique à la distinction — n'existe pas et qu'il est vain de le chercher.

Prenons, par exemple, les pays sous mandat, en particulier ceux désignés comme étant sous le mandat A. Il y a la Syrie et la Palestine. Sont-ils de véritables États, au sens traditionnel de ce mot ? On ne s'entend nullement là-dessus et la question paraît bien difficile à trancher d'une façon certaine. Et pourtant on admet souvent, à la condition bien entendu que le mandat vint à cesser, que l'entrée de ces pays dans la Société des Nations serait possible.

Cette notion d'État ne saurait donc être prise dans un sens trop restreint et trop absolu, mais doit au contraire être envisagée largement.

Au surplus nous pouvons nous restreindre à l'examen de ce qui concerne les pays ou nations, ou plutôt les collectivités, qui sont sans conteste des États. Leur qualité d'État doit naturellement être appréciée suivant une procédure préliminaire. Comment s'y prend-on ?

Les candidatures à la Société des Nations sont étudiées par la première Commission de l'Assemblée à la session où elle se produit. Cette Commission, après avoir d'abord considéré si la demande d'admission a été présentée dans une forme régulière, examine ensuite les points suivants :

a) Le Gouvernement qui a fait la demande a-t-il

(1) M. le professeur Scelle à son cours.

été reconnu *de jure* ou *de facto* et par quels États a-t-il été reconnu ?

b) Le pays postulant constitue-t-il une nation ; a-t-il un gouvernement stable ; a-t-il des frontières définies ?

c) Quelle est sa superficie et sa population ?

Exprimons d'abord notre étonnement au sujet de cette dernière question. C'est en effet une question de pur fait qui n'a rien à faire avec le point de vue juridique et ne devrait pas exercer d'influence. Un État, s'il est juridiquement un État, l'est, qu'il soit petit ou grand. Et s'il l'est, il doit pouvoir poser sa candidature à la Société des Nations quelle que soit sa superficie. Mais on n'a pas voulu à Genève se résoudre à admettre les États dits « exigus » sous prétexte qu'il ne leur serait pas possible de remplir les obligations du Pacte. Nous comprenons qu'on n'ait pas voulu donner le droit de veto au Lichtenstein ou à la Principauté de Monaco, ou encore à la République de San-Marin, dont les intérêts ne sauraient en effet, se mesurer à ceux des grandes puissances, ni *a fortiori* pouvoir menacer ces dernières. On s'explique donc cette restriction. Mais si elle s'explique peut-être politiquement elle ne se justifie pas juridiquement.

Les autres conditions se justifient au contraire pleinement. L'existence d'un territoire exactement délimité, d'une population, d'un Gouvernement se faisant obéir à l'intérieur des frontières, ce sont des éléments qui entrent certainement dans la notion d'État et auxquels on reconnaît celui-ci. Dès lors il est naturel que la Commission ait à s'en préoccuper ; il

est naturel aussi qu'elle se préoccupe de savoir si les autres États reconnaissent comme tel celui qui demande son admission, parce qu'il y a là, à tout le moins, un indice que cet État existe et que son Gouvernement est légitime. L'enquête ainsi faite, la Commission statue sur la question préjudicielle ; elle décide s'il y a ou non État, c'est-à-dire si le candidat est un candidat régulier.

Cette décision, ou plutôt, ces constatations ont une grande importance juridique, en tant qu'elles aboutissent en somme à une reconnaissance collective. La reconnaissance d'un État comme celle d'un individu est, en effet, un acte juridique à portée déclarative et non pas un acte juridique créateur d'une situation juridique. La qualité d'État existe avant la reconnaissance. La reconnaissance ne fait que la constater.

Quel est, en effet, le caractère de la reconnaissance d'un État, en tant que acte juridique ? Il nous semble qu'il faut l'assimiler à celle de l'individu. Elle ne crée pas une situation juridique ; elle ne fait que le constater. Elle est non attributive ou créatrice d'un droit mais déclarative : la qualité d'État existant avant la reconnaissance, celle-ci ne fait que la constater.

Cette reconnaissance cependant a toujours été jusqu'à présent individuelle de la part des gouvernements qui ont reconnu un État ; et cette individualité des reconnaissances, qui nécessairement a entraîné dans la pratique internationale bien des divergences et des anomalies, a eu pour conséquence d'en laisser les règles bien inconsistantes et arbitraires. Pour qu'elle devienne une véritable règle de droit interna-

tional et repose sur des bases vraiment sérieuses et solides, il faudrait qu'elle intervienne simultanément de la part de tous les États déjà existants et suivant un accord existant entre eux et dérivé de principes bien certains. Il faudrait donc qu'elle fût collective, mieux encore juridictionnelle; ce serait introduire sur ce point dans les relations internationales un élément de sécurité qui fait défaut.

Cette reconnaissance collective implique un organe chargé d'en préciser les conditions, d'examiner si ces conditions se trouvent remplies et enfin de la prononcer. La Société des Nations semblerait tout indiquée à cet effet. Mais, comme le fait remarquer M. le professeur Scelle dans son article précité. il faudrait pour cela que la Société des Nations fût plus qu'une simple association d'États, qu'elle n'eût pas à envisager les candidatures uniquement au point de vue de l'entrée dans l'Association. Il faudrait qu'elle se considérât ou pût se considérer vraiment comme une organisation juridique de la Communauté internationale et comme telle, chargée de constater, si nous continuons notre comparaison de tout à l'heure avec la personnalité d'un individu, qui a ou qui n'a pas la personnalité majeure de cette Société, c'est-à-dire la qualité juridique d'État souverain. S'il en était ainsi, la décision prise par l'Assemblée équivaudrait à une reconnaissance de capacité juridique entière de l'État et par suite trancherait définitivement la question vis-à-vis de tous les autres États. Mais cela suppose nécessairement que la Société des Nations soit universelle.

Cependant, dès à présent, on peut soutenir que

l'admission d'un nouveau membre dans la Société des Nations implique de la part de la Société la reconnaissance de la qualité d'État pour ce nouveau membre et que cette reconnaissance vaut pour tous les membres de la Société des Nations, même pour ceux qui auraient voté contre cette admission.

Nous observerons toutefois que la doctrine contraire a été soutenue et cela, ce qui est un curieux paradoxe, par les services juridiques eux-mêmes du secrétariat de la Société des Nations. Leur préoccupation était évidemment de ne pas porter atteinte à la souveraineté des membres de la Société des Nations ; ceux-ci garderaient le droit de refuser la reconnaissance à l'État nouvellement admis, alors qu'ils seraient obligés de l'admettre à côté d'eux dans la Société, de siéger à côté de lui et d'entretenir avec lui des rapports sociaux. Cette thèse paraît difficile à soutenir : « On ne voit pas, dit le professeur Scelle, qu'un membre de la Société puisse conserver sa liberté de reconnaître ou de ne pas reconnaître un autre membre de la Société, puisqu'il a non seulement le devoir social, l'obligation d'entretenir avec lui des rapports étroits d'association, de soumettre à des autorités sociales les conflits qui peuvent naître entre eux, mais encore le devoir social de défendre son intégrité et son indépendance (art. 10 du pacte). C'est, semble-t-il, le simple bon sens qui interdit de nier la personnalité des sujets de droit avec lesquels on a contracté, vis-à-vis desquels on s'est lié par ce rapport juridique qui s'appelle l'Association ». « Sans doute, ajoute-t-il, si l'admission à la majorité des deux tiers entraîne

de plano la reconnaissance *de jure*, il y aura là une atteinte au droit souverain de la reconnaissance individuelle, mais ce résultat est fatal : l'entrée d'un sujet de droit dans une association entraîne pendant tout le temps qu'il en fait partie une limitation contractuelle de sa liberté juridique... En entrant dans une Société d'États, dont les statuts ne comportent pas un veto individuel à l'admission de nouveaux membres, un État renonce par là-même au pouvoir arbitraire de reconnaître ou de ne pas reconnaître un autre État. Mais c'est précisément là un des progrès essentiels que l'existence d'une Société d'États procure à l'un des chapitres les plus nébuleux du Droit international. Cela mettrait fin à cette contradiction entre la théorie juridique de la reconnaissance *due* à tout membre de fait de la communauté internationale, et la pratique qui laisse à chaque État la possibilité de subordonner l'accomplissement de ce devoir juridique de reconnaissance à des considérations d'intérêt personnel ».

Ainsi l'analyse de l'article premier du Pacte et l'examen de la première condition d'ordre juridique mise à l'acceptation d'une candidature par la Société des Nations, nous conduisent à cette conclusion que l'admission d'un État équivaut à la reconnaissance de sa qualité d'État par tous les membres de la Société des Nations, même par ceux qui pouvaient être opposés à son admission.

Il est évident, dès lors, que l'intérêt de poser une candidature et de la faire accepter est d'autant plus grand, si l'on se borne à ce premier point de vue, que la situation internationale de l'État candidat est

plus précaire. Aussi plusieurs des membres originaires de la Société des Nations ont trouvé dans cette qualité une confirmation de leur statut international. Il est évidemment sans intérêt à ce point de vue pour les États-Unis, par exemple, de faire ou de ne pas faire partie de la Société des Nations ; la reconnaissance de leur situation juridique dans la communauté des peuples n'en dépend nullement. Mais envisageons deux États parmi les plus modestes, le Liberia et Haïti. Ce sont deux petites républiques, dont l'une, sur la côte occidentale d'Afrique, l'autre dans l'île de Saint-Domingue, sont sous la dépendance a peu près directe des États-Unis ; elles auraient donc pu voir contester leur qualité d'États indépendants. Le Libéria, en particulier, peuplé de nègres, dont quelques-uns sont encore antropophages, qui ne jouit que d'une civilisation rudimentaire, qui n'a, à proprement parler, ni ports, ni voies de communication, et qui enfin ne possède que l'apparence d'institutions constitutionnelles, est bien plutôt une colonie autonome qu'un État. Sa présence à la Société des Nations constitue vraiment pour lui une chance inespérée de figurer parmi la famille des États.

Mais cet avantage apparaîtra bien plus clairement encore si nous considérons la seconde condition d'ordre juridique mise par le Pacte à l'entrée dans la Société des Nations : se gouverner librement.

Quand un État doit-il être considéré comme se gouvernant librement et comme remplissant par conséquent la seconde condition à laquelle se trouve subordonnée son entrée dans la Société des Nations ?

Bien des interprétations sont possibles à ce sujet.

Nous admettrons d'abord que lorsqu'un État a vu sa candidature accueillie et son admission prononcée, il est désormais considéré et doit être considéré par tous les autres membres de la Société des Nations comme se gouvernant librement, c'est-à-dire comme ayant la majorité internationale.

D'autre part, l'expression de libre gouvernement est susceptible au point de vue international de deux acceptions principales. Un État peut se gouverner librement dans le domaine interne, mais dans ce domaine seulement ; il peut aussi se gouverner librement du point de vue externe. Alors que dans le second cas il est nécessairement un État souverain ; il peut en être autrement dans le premier.

Si nous consultons les travaux préparatoires de la Société des Nations, nous sommes amenés à conclure que c'est la première de ces deux acceptions que M. Wilson avait en vue, comme le montrent les premiers « drafts » du Covenant, pour la fondation d'une Société internationale démocratique (1). C'est dans le développement de la démocratie qu'il pensait trouver le gage et l'espoir de la pacification générale. Or la Société des Nations ne saurait avoir le caractère démocratique qu'à la condition d'y admettre des États qui, comme les Dominions, sans être au moment de la formation de cette Société, des États pleinement

---

(1) Voir sur ce point l'article du professeur G. Scelle : « L'élaboration du pacte de la S. D. N. ». Dans les publications danoises, *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, publiée par le Rashorsteafouder, sous la direction de Munch, t. I, p. 62 et s.

souverains, étaient bénéficiaires cependant du self-government, c'est-à-dire se gouvernaient librement.

Mais nous observerons que le self-government tend et en fait aboutit un jour à l'indépendance au point de vue externe. Si nous consultons l'histoire, surtout celle des temps les plus récents, nous voyons que les États vassaux ont réussi à obtenir leur indépendance, que les États protégés poursuivent le même objet et selon toute vraisemblance y parviendront. Si nous envisageons le régime des territoires sous mandat, nous constatons que l'indépendance leur est promise. N'est-ce pas l'article premier du Pacte lui-même qui implique, par les termes employés, que la Société des Nations doit être un jour une Société des Nations d'États libres. L'article 10 confirme cette opinion. Il garantit non seulement les membres de la Société contre les agressions matérielles, ce qui leur assure leur intégrité territoriale, mais aussi contre les atteintes juridiques, ce qui est garantir la liberté gouvernementale.

Aussi voyons-nous les États membres de la Société des Nations professer un respect réel, et non pas seulement apparent de la souveraineté ou tout au moins ne pas permettre que le principe de la souveraineté soit mis en discussion. Il est évident d'ailleurs que leur intérêt est de chercher dans cette association la sauvegarde de leur souveraineté, — s'ils l'ont acquise — ou s'ils ne l'ont pas encore, de l'obtenir en brisant le joug des nations qui les tiennent en tutelle et sous prétexte de les guider et les soutenir, ne font que les opprimer.

Aussi, si nous passions successivement en revue les États qui sont membres de la Société des Nations et si nous examinions à notre point de vue leur situation juridique, nous constaterions que bien peu ont une souveraineté véritable et complète ; la liste de ceux qui ne se gouvernent pas librement en fait, quelle que puisse être l'opinion officielle à leur égard, est bien plus longue que l'autre.

Examinons successivement les principaux cas qui peuvent nous intéresser.

D'abord les Dominions anglais. Eux au moins ont eu la chance de trouver dans la Société des Nations un moyen de devenir définitivement libres et de faire reconnaître ce que l'on peut appeler leur majorité internationale. Dès 1911 le Canada avait commencé à entretenir des relations internationales particulières et à signer des conventions économiques notamment avec les États-Unis, sans l'assistance de l'Angleterre. Mais depuis le Pacte il a fait bien mieux. Depuis la dernière Conférence impériale de septembre 1926, il entretient à l'étranger des agents diplomatiques, les puissances étrangères en accréditent chez lui. Il signe directement des conventions ou des traités d'un caractère plus politique qu'économique.

Les autres Dominions, l'Afrique du Sud, l'Australie notamment, ont suivi son exemple. Il serait sans doute exagéré d'attribuer le changement uniquement à leur présence dans la Société des Nations. Mais du moins leur adhésion et leur participation aux travaux de la Société les ont efficacement aidés à y parvenir.

Enfin, il y a l'Irlande ; pour elle l'entrée dans la

Société des Nations a été la consécration solennelle par l'organisme international de sa majorité politique. Rappelons à ce sujet la manière dont elle a été reçue par l'Assemblée ; l'attitude que ses représentants n'ont pas hésité à prendre à Genève sans opposition ; la conduite qu'a tenue à son égard la Grande-Bretagne, qui d'ailleurs ne pouvait plus faire autrement. Ce pays paraît bien être à l'abri de toute contestation par qui que ce soit, l'Angleterre y compris, de sa situation internationale comme État.

Les États nouveaux ont tenu tous à poser eux aussi, dès que cela leur a été possible, leur candidature à la Société des Nations. La Pologne et la T'héco-Slovaquie en étaient déjà membres de droit. En 1921 l'Albanie, la Finlande, posent leur candidature en même temps que Costa-Rica, la Bulgarie et l'Autriche ; mais c'étaient surtout les deux premiers qui avaient besoin de se faire reconnaître dès la première Assemblée. En 1922, ce furent l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie ; ces trois Etats nouveaux recherchaient aussi la consolidation. On les soumit d'ailleurs à une sorte de stage dans les organismes techniques ; disons qu'ils ont du faire antichambre avant d'être reçus au salon. En 1923 c'est l'entrée de l'Irlande déjà nommée, puis celle de l'Ethiopie.

Nous nous arrêterons un instant à ce dernier pays ; elle est la voisine immédiate de l'Égypte ; puis, en se plaçant à certains points de vue, l'intérêt que l'Éthiopie pouvait avoir à poser sa candidature, montre celui que l'Égypte pourrait y trouver à son tour.

A tout point de vue que l'on se place, — ainsi la

limitation des frontières et du territoire, la formation et l'élaboration de la nationalité, la réalité du libre gouvernement, point si important de sa constitution — l'Éthiopie ne paraît pas réunir toutes les qualités d'un État, nous parlons d'un État dans la conception du droit international. On peut discuter que cela soit. Elle est, sur tous ces points, en tout cas bien en retard sur l'Égypte. Elle n'en avait que davantage le désir de se faire admettre à Genève ; elle voulait se faire consacrer État et obtenir une garantie contre les prétentions contraires. N'a-t-on pas raconté une histoire à ce sujet et ne dit-on pas que l'idée de poser sa candidature ne vint pas d'elle ? Le Gouvernemént français, désireux de garantir l'Abyssinie, où il a de grands intérêts d'ordre économique et politique, contre les visées impérialistes de certains autres États, notamment de l'Angleterre et de l'Italie, aurait été pour beaucoup, est-il raconté, dans les origines de cette candidature. Cela prouve une fois de plus la vérité de ce dicton « gouverner c'est prévoir ». Faire de la diplomatie c'est prévoir aussi, bien plus encore. Comme cela, en étant à Genève, l'Abyssinie a pu se défendre contre certaines prétentions politiques qui, dès avant, avaient sans doute été prévues.

En tout cas, si l'Abyssinie a pu obtenir la reconnaissance de la qualité d'État se gouvernant librement, beaucoup d'autres États doivent pouvoir l'obtenir encore bien plus facilement.

Ainsi l'Égypte. Sans doute, on peut toujours redouter que certaines influences politiques entravent le succès d'une candidature, alors même qu'elle est

entièrement justifiée. On cite parfois l'exemple du Mexique qui a subi, dès le début, l'hostilité des États-Unis et qui, pour cette raison, n'est pas encore membre de la Société des Nations. D'ailleurs, à ce qu'il paraît, si le Mexique n'a pas posé sa candidature à Genève, c'est parce que jaloux du point d'honneur national, il aurait voulu qu'on lui promît au préalable le succès ; il aurait voulu presque être prié de faire acte de candidature.

En ce qui concerne l'Égypte, en tout cas, il est vraisemblable qu'il y aurait pu y avoir opposition de l'Angleterre. Mais cette opposition aurait certainement pu être réduite. Il eut été difficile d'écarter une candidature de l'Égypte après l'admission, soit de l'Albanie, soit de l'Éthiopie, soit de plusieurs des autres États que nous avons cités. L'eut-on écartée au cours d'une année, elle eut trouvé l'année d'après des défenseurs éloquents et aurait certainement fini par avoir le triomphe. L'Égypte a toutes les conditions d'un État. Elle se gouverne tout aussi librement à l'intérieur que tant d'autres nations qu'il serait facile de citer et où sévit actuellement la dictature, et à l'extérieur, beaucoup de membres de la Société des Nations subissent une tutelle comme elle, ce qui ne les empêche pas d'être membres de la Société et même d'y jouer parfois un rôle important : nous ferons allusion à plusieurs États de l'Amérique du Sud et aussi à Cuba.

Ainsi du point de vue juridique la candidature de l'Égypte aurait été accueillie favorablement et elle y aurait trouvé le bénéfice de faire consacrer sa qualité

d'État; elle l'aurait eue indiscutablement. Et devenue, de cette manière, majeure officiellement, on n'aurait pu que reconnaître plus tard la souveraineté de droit qu'on lui dispute encore en fait aujourd'hui.

Nous avons examiné ainsi les conditions d'ordre juridique qu'un État doit remplir pour entrer dans la Société des Nations. Mais il y a aussi des conditions d'ordre politique ; il nous faut les examiner maintenant. Nous y avons déjà fait allusion d'ailleurs.

***

Il faut d'abord que l'État qui pose sa candidature manifeste l'intention d'observer les engagements internationaux qui résulteront de son admission ; que, de plus, il donne des garanties effectives de sa sincérité. Et plus spécialement il doit accepter le règlement établi par la Société des Nations en ce qui concerne les armements.

L'Égypte pourrait-elle hésiter à prendre de tels engagements et aurait-elle des difficultés à manifester sa sincérité ?

Les États déjà adhérents auraient-ils d'ailleurs le droit de se montrer bien sévères à cet égard ? Ils n'ont pas arrêté beaucoup de candidatures pour ce motif, alors qu'ils auraient bien pu le faire. Il ne semble pas que la plupart des États ex-ennemis qui sont devenus membres de la Société des Nations aient donné des preuves bien nettes d'une volonté sincère et réelle d'accomplir les obligations internationales qui leur incombent, notamment en matière d'armements. Il y a l'Allemagne. Nous n'avons pas la préten-

tion de discuter ici son cas. Mais du moins nous sera-t-il permis de rappeler que de récents incidents, notamment celui de la saisie dans la station autrichienne de Saint-Gothard d'un chargement de mitrailleuse, à destination de la Hongrie, incident dont le Conseil de la Société des Nations s'est longuement occupé, en mars 1928, montrent qu'on n'a pas été bien sévère à Genève lorsqu'il s'est agi, pour des raisons d'ordre politique d'accueillir certaines demandes.

Et pourtant ne serait-il pas utile à la fois pour la communauté internationale tout entière et pour les États qui demandent à entrer dans la Société des Nations de préciser avec soin les obligations internationales qui peuvent incomber aux États candidats ? Ce serait bien utile pour eux d'abord, puis pour tout le monde, c'est-à-dire tous les États du monde, qu'ils fassent partie ou non de la Société des Nations. Les négociations qui se poursuivraient de ce chef éviteraient souvent non seulement des malentendus, mais des différends et peut-être des conflits. C'est ainsi qu'en ce qui concerne l'Égypte, l'Angleterre se trouverait amenée à préciser les raisons pour lesquelles elle affirme que l'Égypte n'est pas en état de remplir ses obligations internationales d'ordre général envers les étrangers qui se trouvent sur son sol, ou celles d'ordre particulier que peut mettre à sa charge le fait que le territoire égyptien est traversé par le canal de Suez, c'est-à-dire par l'une des voies d'eau internationales les plus importantes qui existent.

L'Égypte n'a jamais refusé d'accomplir ses obligations. Elle souhaite, au contraire, être à même de les

remplir par elle-même, avec indépendance et sans une tutelle inutile. Mais encore faut-il qu'on lui en laisse la possibilité. Tenir compte de tels arguments c'est permettre d'écarter arbitrairement un État quelconque, sous le prétexte non pas qu'il répugne à remplir ses obligations, mais qu'il n'en a pas les moyens. C'est l'histoire des États dits exigus, auxquels nous avons fait déjà allusion. Ainsi comprise la condition est entachée d'un véritable arbitraire, elle est en quelque sorte potestative. Et nous croyons au contraire que l'examen d'une candidature par la première Commission de la Société des Nations est précisément ce qu'il faut pour dissiper les équivoques et permettre à certains gouvernements d'apporter la preuve de leur bonne volonté, comme aussi de dissiper les nuages par le moyen desquels certains ennemis ou États peu bienveillants essayant de rendre obscures et suspectes leurs visées internationales.

Enfin nous avons à voir la dernière condition : un vote à la majorité des deux tiers des voix dans l'Assemblée de la Société des Nations. C'est là une condition toute politique, exclusivement politique (1).

En effet, alors même que la candidature réunit les conditions juridiques, qu'elle est justifiée, l'Assemblée est toujours libre de la rejeter pour des motifs d'opportunité ou même simplement de caprice. Et cela alors même que les conclusions de la Commission seraient favorables. Il suffira que seulement un tiers

---

(1) Professeur Scelle, article cité de la *Revue générale de Droit international public*.

des États s'y oppose. Évidemment contre une décision de ce genre il n'y a pas de recours possible. Mais cela ne veut pas dire que l'échec sera nécessairement une humiliation, ni même un fait sans profit pour l'État ainsi écarté. Il se pourra fort bien que son geste ne lui soit pas inutile. Tout d'abord un progrès a été réalisé à Genève dans les méthodes diplomatiques ; la diplomatie qui s'y exerce n'est certes pas à proprement parler une diplomatie publique, mais c'est au moins une diplomatie ouverte (1). C'est-à-dire qu'à Genève tout finit par transpercer et se savoir. Les raisons qui motivent l'attitude des différents gouvernements viennent au jour, et ainsi elles sont finalement soumises au contrôle de l'opinion publique internationale qui trouve son expression dans l'Assemblée de la Société des Nations. Si une candidature est fondée, elle sera peut-être rejetée une fois, même deux fois ou plus, mais un jour ou l'autre, croyons-nous, elle passera, malgré la force des oppositions qu'elle rencontre.

Nous ne prétendons pas connaître les secrets de ceux qui dirigent ou inspirent la diplomatie égyptienne, ni savoir pour quelles raisons celle-ci a hésité jusqu'ici à présenter la candidature égyptienne devant la Société des Nations. Mais si ce qu'elle a redouté est une opposition anglaise, nous pensons que cette opposition ne pourrait pas être indéfiniment maintenue. L'Égypte aurait certainement trouvé des

---

(1) Voir l'article du professeur Scelle dans *France-Amérique*, de novembre 1922.

appuis, aussi bien que l'Abyssinie, et un jour ou l'autre elle aurait réussi à réaliser son but.

Aujourd'hui, en tout cas, que l'Angleterre, dans le projet de Traité qui vient d'être rejeté par le Parlement égyptien, a proposé de soutenir la candidature égyptienne à Genève, nous ne voyons pas pour quelle raison on s'obstinerait à ne pas la produire. Sans doute le projet de traité est rejeté, mais l'Angleterre en faisant cette proposition *a avoué par là-même que la candidature était régulière et recevable.* Il ne saurait donc dépendre de l'état des rapports entre Londres et Le Caire qu'un État qui devrait être membre de la Société des Nations ne puisse s'y faire recevoir. Le Traité étant rejeté, l'Angleterre demeure libre de s'opposer à l'admission, mais elle n'a plus le droit de prétendre que l'Égypte ne remplit pas toutes les conditions nécessaires à l'admission ; en proposant de soutenir cette admission, elle a reconnu que ces conditions étaient remplies.

En résumé, nous considérons donc que la simple candidature et à plus forte raison l'admission dans la Société des Nations, est d'une utilité incontestable pour tout État de moyenne ou de petite grandeur, et en particulier pour les États nouveaux ou pour les États dont le statut juridique international peut encore se heurter ou se heurte à certaines contestations ou à certaines malveillances. L'étude de la candidature par la première Commission de l'Assemblée, dans l'ambiance de Genève, est déjà en soi seul de nature à éclaircir bien des malentendus. Quant à l'admission elle consacre définitivement la situation

internationale de l'État, elle entraîne sa reconnaissance juridique par tous les membres de la Société des Nations, et cette reconnaisance est en fait irrévocable. Enfin l'admission dans la Société des Nations est le premier pas, et le pas le plus important, pour l'affranchissement définitif d'un État de toute tutelle étrangère, et pour sa garantie contre les dangers qui peuvent menacer sa liberté et son autonomie.

Nous l'exposerons mieux plus loin, mais ce que nous avons montré dès à présent, c'est l'intérêt qu'un État jeune et qui peut sembler encore faible, — ou encore un État non pas jeune, mais dont la situation internationale est en voie d'évolution, ou de rajeunissement, peut trouver à demander l'entrée dans la Société des Nations, au besoin en essayant de forcer la porte que l'on s'obstinerait à tenir fermée.

CHAPITRE II

La Société des Nations et l'égalité des États

Si nous parlons d'égalité entre les États, ce n'est certes pas l'égalité matérielle que nous visons. Il serait aussi vain de vouloir la réaliser qu'entre individus : l'histoire nous l'apprend assez. L'égalité dont nous parlons est l'égalité juridique qui peut s'entendre d'ailleurs de plusieurs façons mais qui de toute manière constitue un principe lourd de conséquences sociales et importantes.

La notion de l'égalité juridique peut s'appliquer d'abord à l'égalité absolue de tous ceux qui se trouvent dans l'Association ou Société ; elle peut s'appliquer aussi seulement à l'égalité devant la loi et les tribunaux, auquel cas elle a un sens restreint et constitue seulement une égalité de droits par opposition à l'égalité de pouvoirs.

C'est ainsi qu'à l'intérieur d'une même nation l'égalité absolue se manifeste par l'égalité de tous les

citoyens au point de vue des droits qu'ils tiennent de la Constitution ; ainsi dans les pays à pouvoirs représentatifs ou tout citoyen, qu'il soit riche ou pauvre, instruit ou non, a, du moins théoriquement, la même influence sur la politique et donc les destinées de l'État. Si nous appliquons cette notion au droit international, l'égalité absolue donne à tous les États, du moins à ceux qui sont souverains, le même droit de participer à l'organisation de la Société à instituer entre les peuples ; c'est-à-dire que tous auront, en principe, les mêmes droits quand il s'agit de fixer les règles générales d'organisation, d'établir un système de justice internationale, d'assurer un régime de sécurité ; que tous aussi, peuvent, de même manière, participer à la fondation et au fonctionnement des institutions internationales. C'est ce qu'on doit appeler l'égalité fonctionnelle.

Au contraire, la simple égalité de droit ne saurait donner aux États, comme aux individus, que l'assurance que leurs droits seront également respectés par la loi et par les tribunaux, quelle que soit l'importance plus ou moins grande de leurs intérêts ; mais elle ne pourrait leur donner la faculter de participer, suivant un principe d'égalité, à la détermination des règles du droit international et au fonctionnement des institutions internationales.

Demandons-nous, alors quelle est, de ces deux conceptions, celle que l'on trouve dans le Pacte de la Société des Nations. Nous n'hésiterons pas à affirmer que c'est la première, celle de l'égalité absolue. Le Pacte de la Société des Nations part, en effet, de l'idée

de souveraineté et par conséquent il arrive nécessairement à l'idée d'égalité ; la souveraineté est un pouvoir absolu des États et ne comporte donc pas de degrés ; elle implique que tout État est non seulement l'égal de tout autre, mais l'égal de tous les autres réunis, et par conséquent ne peut se voir imposer par ceux-ci ni une loi, ni un tribunal, ni une sanction, sans consentement exprès.

Nous observerons que cette conception est critiquée et cela vivement. Beaucoup, parmi les plus éminents maîtres qui professent le droit international et le droit public, combattent la doctrine de la souveraineté et ses conséquences et la repoussent : ainsi MM. Duguit, Jèze, Politis et avec eux M. le professeur Scelle. Ils admettent certes la nécessité de l'égalité de droit devant la loi et devant les tribunaux ; mais ils repoussent nettement l'idée de l'égalité qu'ils désignent sous le terme de « fonctionnelle ». Ainsi en particulier en droit international public, l'idée même de souveraineté et des conséquences qui en découlent, le principe de l'unanimité dans les votes et le droit de veto ; ils les jugent totalement incompatibles non seulement avec la conception d'un droit international, mais encore avec la possibilité de faire jouer utilement les institutions politiques et sociales pouvant se réaliser par la Société des Nations.

Nous n'avons pas à exposer, ni même à remuer les discussions que soulève cette difficile question. Nous nous bornerons à constater que la théorie de la souveraineté est encore singulièrement en honneur dans la pratique. Non seulement les gouvernements, mais

les peuples eux-mêmes persistent à y voir un principe indispensable à la sauvegarde de leur indépendance. Il nous suffit également de constater que les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations, lors de leurs travaux, à Crillon, sous la présidence de M. Wilson, se sont gardés non seulement d'écarter la notion de souveraineté, mais encore ont eu soin de rassurer les divers gouvernements contre toute diminution directe de leur souveraineté,

D'abord le Pacte est partie intégrante de tous les Traités de paix dont il forme les 26 premiers articles. Il est donc lui-même un Traité et non pas une Constitution internationale. Deviendra-t-il plus tard une Constitution ? C'est possible ; mais il n'a pas été conçu comme tel. D'autre part, aucun État n'est tenu d'entrer dans la Société des Nations, qui ne se présente donc pas comme une organisation se superposant aux États. Une nation n'adhère au Pacte que si elle le veut et elle n'est tenue que par les dispositions qu'il contient. Nous observerons toutefois que l'article 26 prévoit des amendements et que ceux-ci peuvent être votés à certaine majorité seulement par l'Assemblée et entrent en vigueur lorsqu'ils ont été ratifiés par une majorité déterminée (1) ; mais le pacte prévoit aussi que tout État qui se trouve dans la minorité et qui ne veut pas des amendements ainsi votés et ratifiés peut se retirer de la Société des Nations ; c'est une manière pour lui de sauvegarder sa souveraineté

(1) Voir l'article 26 dans l'annexe.

et de refuser d'aliéner une portion supplémentaire de cette souveraineté.

Ainsi, croyons-nous, le Pacte de la Société des Nations renforce plutôt qu'il ne diminue le principe de la souveraineté. Ceci est important puisque certains des signataires du Pacte, nous l'avons vu, ne possèdent pas, ou ne possédaient pas, en fait, une indépendance absolue et parfois n'étaient pas des États pleinement souverains. Leur participation à la Société des Nations est donc de nature à consolider, à ce point de vue, leur situation.

Mais voyons maintenant, comment se traduit en fait, au sein de la Société des Nations, cette théorie de l'égalité, lorsqu'un État y est admis. Elle s'y traduit de deux façons que nous définirons des prérogatives de courtoisie et des prérogatives d'ordre juridique.

***

Sur les prérogatives de courtoisie, il n'est pas nécessaire d'insister bien longtemps, mais on aurait pourtant tort de croire qu'elles ne signifient rien.

De tout temps la courtoisie internationale a été considérée comme un privilège des États. Les auteurs classiques en faisaient même un droit et un devoir des États, dérivant précisément du principe de la souveraineté et de l'égalité (1). On en a peut-être exagéré les vertus. Elle n'est pas un obstacle bien solide aux abus de la force. Souvent même elle a servi à dissimuler les ruses des diplomates. En tout

(1) Bonfils.

cas elle aide à ménager les susceptibilités nationales, facilite les rapports entre les nations et masque la rigueur de certains procédés et leur enlève ainsi leur caractère intolérable.

Et précisément, à en juger par les informations de toute nature, la courtoisie internationale est en grand honneur à Genève. Cela s'explique facilement.

Les rencontres et les pourparlers se passent entre les représentants des cinquante-cinq États membres de la Société; ils sont en quelque sorte publics ou du moins collectifs. Pendant les sessions du Conseil et de l'Assemblée et aussi pendant les nombreuses conférences et séances de commissions qui se réunissent presque incessamment au siège de la Société des Nations, les diplomates des pays les plus divers, des hommes politiques, les techniciens de toutes sortes, apprennent à se connaître et à s'apprécier et très vite constatent qu'il existe dans tous les pays des hommes d'intelligence, de valeur, de science ou de caractère et que, par conséquent, le dédain qui provient des différences de race, de culture ou de traditions, est à mettre de côté dans les rapports internationaux.

Si tous les États nouveaux ou nouvellement restaurés après la guerre ont soin de se faire représenter à Genève, c'est notamment parce qu'ils sentent la nécessité de s'y faire connaître et apprécier. Les absents, dit-on, ont toujours tort. La première de toutes les diplomaties c'est la diplomatie de la présence. Grâce à la courtoisie internationale cette politique de présence à Genève produit d'heureux et efficaces résultats. Si un peuple a quelque revendica-

tion à faire valoir ou tient à s'affirmer comme nation, il doit s'arranger à être à Genève par ses représentants. Sans cela on l'oubliera ou on le négligera.

C'est pourquoi beaucoup de Gouvernements ont pris l'habitude non seulement de se faire représenter à Genève, lors des sessions régulières des organismes de la Société des Nations, mais encore d'y avoir une représentation permanente. Tantôt cette représentation est rattachée à la légation de Berne, tantôt elle a son siège à Genève même et est en quelque sorte autonome. C'est ainsi que le Brésil, le premier, a établi à Genève même un ambassadeur et que beaucoup d'autres nations, notamment celles de l'Amérique du Sud, ont suivi plus ou moins grandement son exemple. Il s'établit ainsi dans la capitale internationale qu'est Genève une sorte de corps diplomatique spécial. Si les grandes nations peuvent être assez sûres de leur influence pour faire l'économie de cette présence continuelle, les moyennes ou les petites seraient imprudentes si elles s'en désintéressaient.

L'Égypte elle-même, quoique non membre de la Société des Nations a, à Genève même, un Consulat général, qui est comme un poste d'attente, aux côtés de l'immeuble du secrétariat.

L'influence de la courtoisie diplomatique ne se fait pas sentir seulement par les relations mondaines ou personnelles qui s'établissent à Genève entre les représentants des États membres et entre ces représentants et les membres du Secrétariat général de la Société des Nations ou encore du Bureau International du Travail. Elle se traduit autrement que dans le domaine

de la politesse individuelle et des réceptions officielles ou privées. On en voit surtout la réalisation dans les pratiques administratives de l'Assemblée et du Conseil et dans les réglements de ces deux Assemblées.

A l'Assemblée siègent, on le sait, les délégations de tous les États membres, elles y siègent dans la salle de la Réformation, rangées par ordre alphabétique et non par ordre de grandeur, selon le principe traditionnel des conférences et congrès diplomatiques.

L'Afrique du Sud vient en tête avec l'Albanie, puis l'Allemagne, l'Empire britannique siège à côté de la Bulgarie. La France vient immédiatement après la Finlande et l'Ethiopie. L'Égypte prendrait place entre la République Dominicaine et l'Espagne (1). Il est même intéressant de remarquer que tandis qu'aux conférences de la Paix à la Haye, en 1899 et en 1907, certains États dont la souveraineté était encore discutée ne siégeaient pas à leur ordre alphabétique, (la Bulgarie, par exemple, au lieu de venir à la lettre B était rangée immédiatement après la Turquie, en sa qualité d'État vassal), à la Société des Nations, les Dominions bien que ne pouvant pas être considérés, au début du moins, comme États pleinement souverains, ont pris leur ordre alphabétique, par exemple dans les scrutins et la signature des documents, et ne sont pas venus à la suite de l'Empire britannique. L'Afrique du Sud et l'Australie ont respectivement les numéros 1

---

(1) Voir l'*Annuaire de la Société des Nations*, préparé sous la direction de G. Ottlik, 1927.

et 5. Le Canada le numéro 12, l'Inde le numéro 29, la Nouvelle Zélande le numéro 39. Il en était autrement aussi dans les traités de paix. Le Traité de Versailles, par exemple, porte les signatures dans l'ordre suivant : d'abord les cinq grandes puissances alliées et associées (États-Unis d'Amérique, Empire Britannique, France, Italie, Japon) et les autres puissances signataires viennent ensuite par rang alphabétique. Mais les Dominions ont signé après les plénipotentiaires de l'Empire britannique, et avant la France et dans l'ordre suivant : Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Indes. De même dans l'énumération des membres originaires de la Société des Nations qui constitue l'annexe au Pacte, les cinq Dominions sont nommés immédiatement après l'Empire Britannique et en retrait, et non à leur ordre alphabétique. Il n'est donc pas douteux que ces États ont trouvé dans les aménagements matériels de la Société des Nations et dans la courtoisie qu'ils impliquent, une première satisfaction d'amour-propre ; c'est peut-être bien un acheminement vers une situation d'égalité avec l'Angleterre ; nous y reviendrons.

Enfin dans les votes qui se font au cours des sessions de l'Assemblée, et qui se font par appel nominal, qu'ils soient secrets ou publics, à mains levées ou par bulletins, par oui ou par non, selon les cas, on suit également l'ordre alphabétique pour appeler les premiers plénipotentiaires de chaque État ou ceux qui les remplacent, à venir déposer leur bulletin dans l'urne, à lever la main ou à répondre par oui ou non.

La courtoisie internationale se manifeste encore

dans le règlement de l'Assemblée en ce qui concerne la composition de son Bureau.

L'Assemblée est présidée, lors de son ouverture, par le Président du Conseil en exercice (1). Mais le Bureau est en outre composé de six vice-présidents et des six présidents effectifs des six Commissions de l'Assemblée. Cette richesse de dignitaires permet ainsi de satisfaire à chaque session treize gouvernements et treize nations, en même temps que treize personnalités, et comme dans chaque Commission il y a lieu de flanquer le président d'un vice-président et d'un rapporteur, il est bien rare que chaque État ne participe pas, par l'un de ses délégués à la distribution des honneurs. Il y a là pour les membres des délégations une source — bien innocente, il est vrai — de prestige, qu'elles peuvent faire valoir dans leurs pays respectifs.

Il est même intéressant de remarquer que dans les Assemblées successives, ce sont généralement les petits États qui se trouvent les plus favorisés dans cette distribution des honneurs. Ainsi, en ce qui concerne la présidence de l'Assemblée, les présidents élus ont été, pour la première session, M. Hymans (Belgique), pour la deuxième M. Van Karnebeeck (Pays-Bas), pour la troisième, M. A. Edwards (Chili), pour la quatrième M. C. de la Torriente (Cuba), pour la cinquième M. G. Motta (Suisse), pour la sixième M. R. Dandurand (Canada) ; pour la session extraor-

(1) Nous verrons que le Président du Conseil en exercice change tous les ans selon l'ordre alphabétique.

dinaire de mars 1926, relative à l'admission de l'Allemagne, M. Da Costa (Portugal), pour la septième session M. Nintchitch (Yougoslavie), poue la huitième, M. Guani (Urugay). On voit que l'Amérique latine est privilégiée et que ce sont toujours des États de moyenne ou de petite grandeur dont les premiers délégués ont été appelés à présider l'Assemblée. Sans doute ces personnalités étaient souvent éminentes, mais c'est précisément un des heureux effets de l'égalité juridique des États que de permettre l'utilisation de personnalités éminentes pour diriger les travaux de la Société internationale, sans considération du plus ou moins d'importance de l'État.

Quant au privilège dont a joui jusqu'ici l'Amérique latine on l'explique comme suit. Il vient de ce qu'à Genève on tient beaucoup à ce que l'attraction que les États-Unis exercent sur les républiques de l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud soit contrebalancée par quelque chose ; le sentiment que peuvent avoir ces États de jouer un rôle assez important dans la Société des Nations y contribue. Il y a là une considération politique. Peut-être aussi a-t-on l'idée de vouloir au moyen des États de l'Amérique latine établir comme une sorte de pont entre la Société des Nations et les États-Unis réfractaires.

Quoi qu'il en soit, ce souci de courtoisie envers l'Amérique latine pourrait se reporter éventuellement sur d'autres groupes d'États. Par exemple, on comprendrait très bien que les États de l'Islam fassent l'objet, à un moment donné, pour des raisons de politique orientale d'une distinction du même genre, et

que la Turquie, si elle vient à faire partie de la Société des Nations, comme il en est question (1), ou l'Égypte, si elle y entre, voient le chef de leur délégation appelé à présider l'Assemblée ou tout au moins à occuper un siège de vice-président ou de président d'une Commission. Nous l'espérons en tout cas.

***

Mais la courtoisie internationale n'est que l'un des aspects de l'égalité des États, — nous dirons son aspect extérieur —. Il importe beaucoup plus de voir comment cette égalité se réalise lorsqu'un État participe à l'activité de la Société, en nous plaçant toujours au point de vue du droit, au point de vue juridique. Étudions pour cela successivement sa situation dans l'Assemblée, au Conseil et devant la Cour de Justice internationale.

En ce qui concerne l'Assemblée, la situation est extrêmement claire. Tous les États membres de la Société des Nations y sont représentés sur le pied d'une parfaite égalité. Chaque délégation se compose d'un même nombre de délégués plénipotentiaires qui ont tous le caractère diplomatique. Il n'y en a que trois pour chaque État. Il peut y avoir en plus un certain nombre de délégués suppléants et des conseillers techniques en nombre théoriquement illimité, mais il n'y a que trois délégués plénipotentiaires en

(1) La Turquie a collaboré pour la première fois aux travaux de la S. D. N., à la session de mars 1928, de la commission préparatoire du désarmement et a manifesté son intention de participer également aux travaux du comité de sécurité.

titre et chaque État ne dispose que d'un seule voix qu'exprime le chef de la délégation (1).

Chacune de ces voix pèse exactement du même poids dans les délibérations de l'Assemblée. C'est ce qu'on appelle la règle de l'unanimité qui pratiquement peut se traduire par le droit de veto. En principe, en effet, toutes les décisions de l'Assemblée, comme celles du Conseil, doivent être prises à l'unanimité. Il n'y a d'exceptions que celles qui sont prévues expressément par le Pacte ou par les clauses des traités. Au surplus l'unanimité s'entend seulement des membres de la Société représentés à la séance de l'Assemblée (2). Et cette unanimité, si elle est requise pour les déci sions' mais ne l'est pas pour les vœux et recommandations, la simple majorité suffit alors (3).

Les exceptions prévues par le Pacte à la règle de l'unanimité en ce qui concerne l'Assemblée, sont les suivantes : d'abord les questions de procédure (art. 5 paragraphe 2 ; art. 19 du règlement). La moitié plus un des membres présents suffit donc en ce cas. Il convient d'ajouter que l'expression « questions de procédure » est interprétée généralement de façon large. En cas de doute, il appartient à l'Assemblée de trancher la question de qualification, c'est-à-dire celle de savoir s'il s'agit d'une question de procédure ou d'une question de fond. Mais alors sur ce point l'unanimité est nécessaire. La majorité suffit encore lorsqu'il

---

(1) Article 3 du Pacte. Texte.
(2) Article 5 du Pacte.
(3) Article 22 du Règlement de l'Assemblée.

s'agit d'approuver une décision du Conseil tendant à augmenter le nombre de ses membres (art. 4 du Pacte) ; lorsqu'il s'agit de la nomination d'un nouveau secrétaire général (art. 6 du Pacte) ; lorsqu'il s'agit de suppléer le Conseil pour exercer la médiation particulière prévue à l'article 15 en cas de différend entre États.

On sait que pour l'admission des nouveaux membres dans la Société c'est une majorité renforcée qui est prévue et qu'elle est des deux tiers (1).

En réalité, il est souvent des accommodements avec le principe, des accommodements diplomatiques. Ainsi par exemple, en matière de budget, ce qui est l'une des attributions en fait les plus importantes de la Société des Nations, car tenir les cordons de la bourse c'est se trouver maître de l'activité de l'institution. Si, en effet, un État membre de l'Assemblée s'obstinait à refuser le vote d'un article du budget il pourrait entraîner le rejet de celui-ci ou arrêter l'exécution d'un service. En fait, les votes d'opposition qui peuvent se produire au cours de la discussion des articles sont couverts par le vote d'ensemble à l'unanimité après

---

(1) En ce qui concerne le Conseil les exceptions relatives à la majorité comportent également les questions de procédure, y compris les décisions relatives à la convocation de l'Assemblée, à l'appel d'un État intéressé pour participer aux délibérations du Conseil à l'administration de la Sarre, aux enquêtes et investigations en matière de désarmement des États vaincus, à la rédaction des recommandations qui alors n'ont pas la même force obligatoire que si elles sont unanimes, etc... A vrai dire, les exceptions sont plus nombreuses et plus importantes pour le Conseil que pour l'Assemblée, sans doute à cause de son rôle exécutif qu'on redoute d'entraver; mais le principe n'en existe pas moins dans l'immense majorité des cas.

que les apaisements, s'il est nécessaire, ont été donnés aux opposants.

D'une façon générale, c'est ainsi, par négociations diplomatiques que l'on obtient l'unanimité, et lorsque cette unanimité se réalise les décisions de l'Assemblée n'en ont que plus de force.

Le droit de veto se trouve donc être bien plus une possibilité qu'il ne trouve à s'exercer dans la réalité. Ce n'est pas à dire pourtant qu'il ne se produise jamais. On en cite au moins un exemple et qui émane précisément d'un petit État. Nous voulons parler de ce qui s'est passé à la troisième Assemblée, en septembre 1922, et du rôle joué par la Perse (1).

Il s'agissait de l'interprétation de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Ce texte a pour objet la garantie que les États membres de la Société se promettent les uns aux autres contre toute agression pouvant compromettre leur intégrité territoriale ou leur indépendance. Cette garantie est collective. Depuis le début de la Société des Nations, certains États et notamment le Canada, avaient montré une véritable inquiétude au sujet des obligations qui peuvent leur incomber de ce chef, obligations qui peuvent aussi être très lourdes. Le Canada avait même demandé la suppression de l'article ou tout au moins un amendement, car il montre, comme les

---

(1) Voir sur ce point Olof Hojer, *Le Pacte de la Société des Nations.* Commentaire théorique et pratique. Éditions Spès, 1926, p. 181, et Résumé mensuel publié par le Secrétariat de la Société des Nations, numéro d'octobre 1922.

États-Unis, de répugnance à se mêler obligatoirement des conflits européens.

Ainsi se trouvait en danger par cette prétention un des principes très importants de la Société. Aussi beaucoup de délégations et en particulier la délégation française demandèrent le maintien de l'article menacé. L'Assemblée décida de se borner à donner une interprétation. C'était une solution bien discutable ; l'interprétation n'équivaut pas nécessairement à une décision, car interpréter un article du Pacte n'est pas y apporter un amendement ; une interprétation n'a donc pas certainement force obligatoire pour tous les membres de la Société. Au cas seulement où elle serait votée à l'unanimité on pourrait soutenir qu'elle a de toute façon une interprétatiou à une valeur certaine, et, pratiquement, s'imposera à la pratique des États. Mais au point de vue moral ?

Quelle était l'interprétation donnée dans ces conditions ? Elle aboutissait à dire que l'obligation inscrite dans l'article 10 était bien une obligation juridique et que chaque État était tenu de la remplir : mais que la Société des Nations n'est pas un super-État ; qu'aucun de ses organes, le Conseil notamment, n'a le pouvoirde prescrire à un de ses membres la manière de remplir ses obligations ; qu'il n'a même pas le pouvoir de déclarer que l'obligation est née dans telles ou telles circonstances. Il en résulte que chaque gouvernement reste donc maître de déterminer, en ce qui le concerne, si l'obligation prévue par l'article 10 est née, c'est-à-dire de décider, s'il y a eu agression, quel est l'État agresseur. Et chaque

État reste maître de choisir les moyens qu'il emploiera pour accomplir son obligation après l'avoir constatée.

Cette interprétation stricte de l'article 10 devait dès lors paraître dangereuse et regrettable à certains États qui peuvent redouter plus particulièrement une agression. Cependant ces États, qui étaient au nombre de treize, ne crurent pas devoir s'opposer à l'interprétation proposée. Ils se contentèrent de s'abstenir. Et la motion d'interprétation réunit 20 voix explicitement favorables. Pourtant un État, la Perse, déclara s'y opposer. Cette opposition était l'usage du droit de veto ; elle obligea l'Assemblée à considérer l'interprétation comme simplement officieuse et comme ne liant pas nécessairement les États qui ne l'admettaient pas.

Cette opposition d'un petit État extra-européen, avait sans doute en soi peu d'importance. Mais elle en prenait parce qu'il y avait déjà treize abstentions d'États européens. Elle était en tout cas significative. Le délégué de la Perse pour prendre une attitude aussi décidée sur une question sérieuse entre toutes, soutenait que son pays pouvait courir de graves dangers du fait d'une agression et qu'il en avait couru effectivement du fait de la Russie des Soviets. En effet le gouvernement persan avait fait appel au Conseil contre l'agression des Soviets en mai 1920. Mais l'affaire n'avait pas de suite puisque les troupes russes évacuèrent le territoire persan.

A vrai dire, en dehors de cette explication officielle, il y en avait peut-être bien une autre à l'attitude de la délégation persane, moins belle, et qui donne à penser

et montre que le veto peut servir à des fins égoïstes. La Perse sollicitait alors un siège au Conseil et ne paraissait pas avoir beaucoup de chance de l'obtenir. Sur les instances de l'Assemblée, elle hésita pendant un moment à maintenir son veto et sa délégation demanda des instructions à Téhéran. Mais cette hésitation prit fin et le veto fut maintenu lorsqu'il devint clair que le siège au Conseil ne serait pas obtenu.

Mais le veto peut servir également dans des circonstances plus nobles, lorsqu'un petit État, par exemple, défend ses droits essentiels ou prend fait et cause contre une injustice ou contre un abus de pouvoir des grandes puissances, à l'égard d'un tiers. Il suffirait ainsi, à la rigueur d'un État courageux, fût-il le plus petit de tous, pour arrêter l'Assemblée ou la Société tout entière sur une pente mauvaise et empêcher l'irrémédiable. En tout cas, le droit de veto, la règle de l'unanimité est toujours de nature à faire réfléchir l'Assemblée et les grandes puissances. Elle peut suffire, le cas échéant, à préserver des droits sacrés. Un État qui dispose du droit de veto n'est jamais un petit État. Il est aussi grand que le plus puissant des membres de la Société.

Ces considérations n'ont pourtant pas été jugées irréfutables par tous les auteurs ; en particulier M. le professeur Scelle, dans un récent ouvrage, s'est prononcé nettement contre la règle de l'unanimité et contre le droit de veto (1).

---

(1) G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, « Les Presses Universitaires ». Paris, 1927, V, 2e partie, chap. I, § 3, « L'unanimité et le droit de veto », p. 119 et s.

M. Scelle rappelle l'usage qui fut fait du veto lors des difficultés soulevées par l'entrée de l'Allemagne à Genève par le Gouvernement du Brésil et montre que cette attitude, qui rappelle celle de la Perse devant l'Assemblée, prouve que le veto peut servir, en effet à soutenir une politique égoïste. Et cela ne semble pas douteux. Mais l auteur s'appuie encore sur un autre argument, et cela principalement, et cet argument est très puissant : l'usage du veto, dans une organisation politique, dit-il, menace à chaque instant de bloquer les rouages de cette organisation. Et il en donne comme exemple l'histoire constitutionnelle de la Pologne.

Il est vrai que si l'on envisage la Société des Nations comme conduisant à une organisation superposée aux États, il faut prévoir que la loi de la majorité se substituera progressivement à la règle de l'unanimité. Et le savant professeur étudie plusieurs méthodes pour arriver à cette substitution, bien ingénieuses. Mais il admet pourtant qu'une grande prudence est nécessaire pour atteindre ce résultat parce que les États et les peuples ne veulent pas se voir liés par les décisions d'une majorité d'autres gouvernements, même si cette majorité doit être forte. Il faudrait en tout cas pour y arriver des amendements au Pacte, et il serait bien difficile de les obtenir.

Mais, laissant cela de côté, voyons surtout l'accession d'un nouvel État à la Société des Nations et envisageons surtout un État jeune. Maintenue pendant longtemps encore la règle de l'unanimité serait de nature à le rassurer. Les Nations qui ont obtenu

récemment leur indépendance ou qui sont sur le point de l'obtenir — et c'est à l'Égypte que nous pensons — sont moins disposées que tout autre pays à faire bon marché de cette indépendance. Et ce qui dans la Société des Nations les séduira le plus, c'est précisément de savoir qu'elles pourront opposer une digue à toutes les pressions des États puissants, une digue que nous qualifierons insubmersible.

Ayant ainsi envisagé ce qui se passe dans l'Assemblée, occupons-nous du Conseil. En ce qui le concerne la règle de l'égalité subit des atteintes beaucoup plus graves.

D'abord le Conseil ne comprend pas tous les États, de sorte que ceux d'entre eux qui en sont membres se trouvent représentés deux fois : ils siègent à la fois dans l'Assemblée et dans le Conseil. Ceci toutefois n'est pas grave parce que tous les États peuvent être élus membres du Conseil.

La plus grave atteinte à l'égalité consiste dans ce qu'il existe au Conseil deux sortes de membres : les uns permanents et les autres non permanents et dans ce que les grandes puissances possèdent les sièges permanents. Mais il semble bien qu'il ne peut pas en être autrement ; et depuis que le Pacte a adopté cette solution, celle-ci n'a pas été mise sérieusement en question. La situation des grandes puissances se justifie pour beacoup d'auteurs pour cette raison que la Société des Nations a pour but principal d'éviter la guerre et l'agression ; il faut pouvoir mater les perturbateurs et les fauteurs ; c'est le rôle des grandes puissances parce qu'elles possèdent la plus grande force.

Mais en échange de cette responsabilité elles doivent aussi avoir une compensation : c'est la source de certains privilèges (1). Un Conseil composé seulement de petites puissances n'aurait pas d'autorité ni de poids ; il serait sans influence moralement et politiquement sur les grands États qui sont précisément ceux qui sont les plus dangereux. Et la Société des Nations serait alors impuissante.

Mais il y a une grande ombre. Est-il bien certain que l'accord des grandes puissances, si nécessaire pour donner au Conseil l'autorité voulue, se maintienne s'il y a crise ? Et s'il y a désaccord ne faut-il pas craindre que le Conseil n'adopte pas la même attitude s'il a à faire à une grande puissance ou s'il a à faire à une petite ? Il y a des exemples peu rassurants. Lorsqu'il s'agit de la Serbie qui, en 1920, menace d'envahir l'Albanie, grande sévérité. Lorsqu'il s'agit de la Grèce qui en 1926, fait entrer des troupes en Bulgarie, de même. Mais quel contraste avec l'attitude prise vis-à-vis de l'Italie dans l'affaire de Corfou ou encore dans les périodes où il y avait tension entre Rome et Belgrade (2) !

S'il en est ainsi lorsqu'il s'agit de l'Italie que serait-ce s'il s'agissait de l'Angleterre ?

Mais, — nous l'avons dit déjà — il y a là pour les grandes Puissances une sorte de privilège qui peut-

---

(1) Voir *Une crise dans la Société des Nations*, *op. cit.*, 2e partie, chap. II, p. 137 et s.

(2) Voir sur ces points le livre du professeur G. SCELLE : *Une crise de la Société des Nations*, *loc. cit.*, p. 160 et 161.

Voir également la brochure publiée par le Secrétariat de la Société des Nations, *L'Activité politique*, 1925 : « Le Conflit italo-grec », p. 93.

être est nécessaire ; on ne pourrait le leur enlever. Alors contentons-nous d'examiner quelle est la situation au Conseil des puissances moyennes ou petites.

En apparence, ces États qui n'ont au Conseil qu'un siège non permanent y sont à égalité non seulement entre elles, mais avec les puissances à siège permanent. Cela était peut-être bien vrai avant la réforme du Conseil par le règlement de septembre 1927, mais cela l'est moins depuis. Cela peut sembler paradoxal, parce qu'à première vue on croirait plutôt le contraire. Le règlement de septembre 1927 a porté en effet le nombre des membres du Conseil à quatorze alors qu'il était primitivement de huit, puis avait été porté à dix en 1922. Il y a donc plus de places réservées aux petits États. Mais voici par où cela pêche. On a vite senti que cette augmentation du nombre des membres rendrait plus difficile l'obtention de l'unanimité. Alors les grandes puissances ont pris l'habitude de délibérer entre elles ; elles ont créé ainsi une sorte de « super-conseil » et le Conseil proprement dit a été réduit au rôle d'une sorte de Chambre d'enregistrement (1).

Mais il se peut aussi que cette pratique ne soit que le commencement d'un autre système. Dans ce système on traiterait les questions et les affaires d'une manière en quelque sorte régionaliste. L'élargissement du Conseil a eu en effet pour but accessoire de donner une représentation équitable dans son sein, aux différents groupes des États, par continents. C'est

(1) Professeur Scelle, *op.* et *loc. cit.*

ainsi que la Chine, dès le début, a réclamé un certain nombre de sièges pour l'Asie et que la Commission d'études qui a préparé la réforme du Conseil a préconisé l'attribution régulière d'au moins trois sièges aux États américains. Ce mode de distribution des sièges conduirait à une sorte de roulement entre les différents États d'après leur situation géographique. Il en est déjà ainsi pour les États de la Petite Entente qui siègent alternativement au Conseil. Il en pourrait être ainsi également des États du Proche-Orient lorsque ceux-ci seront tous entrés dans la Société des Nations, ce qui permettrait par exemple à la Turquie, à la Perse, à l'Egypte, pour ne citer que ces trois États, de siéger au Conseil alternativement.

Un autre procédé, recommandé par M. Rolin, consisterait à composer le Conseil de façon différente selon qu'il s'agirait d'une affaire intéressant tel ou tel groupe d'États, tel ou tel continent (1). Quoi qu'il en soit il est bien certain maintenant que l'élargissement du Conseil, malgré les inconvénients qui peuvent en résulter doit être considéré comme une chose faite définitivement. Et il se peut que malgré tout il augmente l'influence des petits et moyens États et il y a là un état de choses sur lequel il serait difficile de revenir. On peut simplement chercher des procédures propres à remédier aux inconvénients d'un Conseil trop nombreux sans entamer le principe de la repré-

(1) Henri Rolin, *Revue belge*, 1er et 15 janvier 1927 : « Où en est la Société des Nations ».
Professeur Scelle, *Une crise...*, *op. cit.*, p. 221.

sentation régionale et de la prépondérance numérique des sièges non permanents.

La présence d'États petits ou moyens au Conseil a toujours été considérée comme de nature à servir de frein à l'impérialisme des grandes puissances. Ils y représentent la conscience de l'univers. C'est pour cela qu'ils y ont été introduits dès le début, à une époque où l'Angleterre avait conçu la prétention de composer le Conseil exclusivement des grandes puissances (1). C'est pour cela que leur nombre a été progressivement augmenté. Et pourtant cette augmentation était certainement contraire à l'esprit originaire du Pacte qui prévoyait une majorité de grandes puissancces dans le Conseil et tout au moins ce qu'on a appelé la « majorité de justesse », c'est-à-dire d'une majorité d'une voix.

Mais ne peut-on craindre qu'au Conseil la présence des petits États n'amenât un jour l'inféodation des petites puissances à la politique des grandes ? Il arrive bien que, en matière diplomatique, certains États agissent comme inféodés à une grande puissance, mais dans la Société des Nations on peut constater que certains petits États, dans leur attitude au Conseil, observent très souvent une totale impartialité, restent fidèles à leurs conceptions et les défendent noblement. Il en fut ainsi en partidulier de la Suède lorsqu'elle y était représentée par M. Branting,

---

(1) Voir Scelle, *L'élaboration du Pacte*, dans *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, de Munch. Ouvrage déjà cité et, dans le tome II du même ouvrage, l'article de Philip Baker, *The making of the Covenant from the british point of view*, p. 16.

cette grande figure du Conseil. De même lors de la récente huitième Assemblée, où on a pu remarquer l'attitude du ministre des Pays-Bas, M. Van Beelaerts. C'est l'histoire du protocole de 1924 auquel il avait fallu renoncer sous la pression de l'Angleterre. M. Beelaerts, bien que membre du Conseil, n'hésita pas, à l'Assemblée, à prendre la tête de l'opposition des petits États et de concert avec la Pologne et la Norvège, il réclama que l'on remit à l'étude les questions de l'arbitrage, de la garantie mutuelle, de la mise hors la loi de la guerre et du désarmement. Il reprenait ainsi ses idées anciennes bien que M. Chamberlain, représentant le la Grande-Bretagne, eut opposé, de manière tranchante, des *non possumus* à toute tentative de remettre sur le chantier ce que l'on pouvait appeler la fameuse trilogie de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement, cette trilogie sur laquelle en 1924, avait été édifié l'accord Herriot-Mac Donald et avec lui le Protocole, M. Beelaerts eut la satisfaction de voir récompenser son courage et d'obliger la délégation anglaise à être moins intransigeante et à faire au moins certaines concessions de forme (1).

Sans doute, nous ne le savons que trop, les concessions de l'Angleterre sont souvent des concessions en paroles ; les Égyptiens connaissent, par expérience, qu'il n'y a pas lieu de se fier aux promesses même solennelles du Gouvernement de Londres. Mais c'est tout de même quelque chose que de voir le repré-

---

(1) Voir l'article du professeur G. Scelle sur les travaux de la 8e Assemblée dans la *Revue politique et parlementaire*, d'octobre 1927.

sentant d'un petit État tenir en échec devant l'Assemblée représentative mondiale de Genève, la puissance anglo-saxonne et se servir de l'opinion publique de l'univers comme arbitre entre la politique du gouvernement conservateur britannique et les nécessités du progrès dans les relations internationales. Il y a là un exemple de ce que pourrait faire l'Égypte au sein de la Société des Nations pour prendre à témoin l'Univers des abus de pouvoir de son dominateur.

Il serait aisé de rechercher en parcourant les procès-verbaux des délibérations du Conseil dans le *Journal Officiel* de la Société des Nations l'influence que l'avis des petits États peut avoir sur les tendances des grandes puissances. Mais ce serait une recherche longue et minutieuse que nous n'avons pas eu le loisir d'entreprendre. Qu'il suffise d'en citer un exemple, entre autres. C'est l'affaire des optants hongrois ; nous en parlerons sans pourtant rechercher, ce qui serait vraiment en dehors de notre sujet, si le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, dans son jugement célèbre du 19 janvier 1927 était ou non fondé à se déclarer compétent pour apprécier la légitimité des mesures d'expropriation effectuées par le Gouvernement roumain sur les propriétés hongroises de Transylvanie, et pour mettre à effet sa réforme agraire (1). Mais on peut tout au moins affirmer que le Conseil de la Société des Nations, dans sa quarante-septième session, en septembre 1927, fut sur le point de se

(1) Voir G. Scelle, *L'arrêt du 9 janvier 1927 du T. A. M. roumano-hongrois dans les affaires dites agraires, et le Droit international*, « Revue générale de Droit international public », 1927, n° 5.

laisser aller à un véritable excès de pouvoir en refusant, sur le rapport de M. Chamberlain, de compléter le Tribunal mixte, comme le Traité de Trianon l'y obligeait, après le retrait du juge roumain, à moins que la Roumanie et la Hongrie ne se missent d'accord pour dicter à ce Tribunal une interprétation des articles du Traité de Trianon qui étaient douteux. Un Tribunal ne peut en effet, se laisser dicter ses sentences. C'est à lui d'interpréter les textes qui servent de base à ses jugements. Le Conseil de la Société des Nations ne peut, n'étant qu'un organe diplomatique et en quelque sorte exécutif, intervenir pour fixer la compétence d'une juridiction internationale. Pourtant M. Chamberlain avait, d'une façon très autoritaire, pesé sur le Conseil pour faire admettre cette solution et terminer ainsi un litige qui traînait depuis trop longtemps à son gré devant le Conseil. Plusieurs autres membres du Conseil, parmi les plus grands, s'étaient laissés impressionner par son rapport et penchaient du même côté que lui. Mais l'unanimité ne put se faire qu'en apparence et des réserves formelles furent présentées par un certain nombre de membres du Conseil, réserves qui ôtaient en réalité toute force obligatoire à la recommandation élaborée sur les bases du rapport. Or, si parmi ces opposants on trouve l'Allemagne qui, encore que sa situation soit diminuée, peut être considérée comme une grande puissance, on trouva surtout exposées avec une grande vigueur des opinions dissidentes du représentant de la Hollande, M. Loudon, et du représentant de la Colombie, M. Urrutia ; ce sont ces réserves qui firent

réfléchir le Conseil et l'engagèrent à porter de grandes atténuations aux termes de la recommandation ; et cela permit au Conseil, sans se déjuger, de proposer une solution très différente, dans sa portée, de la première, au cours de sa récente session de mars 1928, la quarante-neuvième (1).

Nous avons à examiner encore deux dernières manifestations de l'égalité devant le Conseil des États qui sont membres de la Société des Nations. L'une, la première, consiste non dans une situation juridique, mais dans une circonstance de fait : beaucoup de petits États ont dès le début fait partie du Conseil et aujourd'hui encore participent à ses travaux. La seconde vise la Cour de Justice de La Haye.

L'article 4 du Pacte décide que le Conseil doit se composer des représentants des principales puissances alliées et associées et en outre des représentants de quatre autres États membres de la Société. Ces derniers devaient sinon y représenter les moyens et petits États, du moins en manifester les opinions et tendances et en quelque sorte en incarner l'esprit. Ils devaient au surplus être désignés librement par l'Assemblée. En attendant la première désignation de celle-ci, la Belgique, le Brésil, l'Espagne et la Grèce furent désignés pour occuper les quatre sièges non

(1) Voir professeur G. Scelle, *Le Litige roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations.* « Revue de Genève », décembre 1927, et du même, *La quarante-neuvième session du Conseil*, dans le « Progrès Civique » du 16 mars 1928.

permanents. On sait que l'Assemblée hésita jusqu'en 1926 avant de faire le règlement des élections (1). En 1920 la Belgique resta membre du Conseil et la Grèce fut remplacée par la Chine. Sans doute ce dernier État constitue, au point de vue géographique, un grand et même un très grand État. Mais si nous nous plaçons au point de vue politique, on ne peut y voir qu'un petit et même un très petit État. Il y eut donc deux petits États au Conseil.

Lorsque le nombre des non-permanents eut été porté à six, en 1922, on y vit entrer, à côté du Brésil, de l'Espagne, de la Chine, de la Suède et de la Belgique, un État de l'Amérique du Sud, représentant les pays de langue espagnole, l'Uruguay. Or c'était le plus petit des États latins.

Ce choix semble avoir répondu à une double préoccupation. D'abord faire honneur à la République de l'Uruguay qui parmi les autres États sud-américains se distingue précisément par l'élévation de sa culture et l'état avancé de sa civilisation. Puis aussi, éviter les compétitions, peut-être gênantes, entre États plus grands.

En 1923, l'Uruguay et la Belgique restent membres du Conseil cependant que la Tchéco-Slovaquie y entre. En 1924 les six membres non-permanents sont réélus pour 1925.

Mais vient la crise de 1926 et avec, la constitution de la Commission d'Étude pour la réforme du Conseil.

---

(1) Voir l'ouvrage cité du professeur G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, chap. I.

Alors le nombre des membres non-permanents est porté de six à neuf. L'Assemblée de 1926 élit pour une période de trois ans le Chili, la Pologne et la Roumanie ; pour une période de deux ans la Chine, la Colombie et les Pays-Bas ; pour une période d'un an la Belgique, le Salvador et la Tchéco-Slovaquie. La réforme du Conseil amenait ainsi parmi ses membres quatre petits États, et même cinq puisque l'on doit voir, comme nous l'avons dit plus haut, dans la Chine, en raison de sa situation intérieure, une petite puissance politique. Enfin en 1927, Cuba, le Canada et la Finlande remplacent la Belgique, la Tchéco-Slovaquie et le Salvador. Nous parlerons du Canada plus loin. Quant à Cuba et à la Finlande on ne saurait les considérer à aucun égard comme de grands Etats, ni matériellement, ni politiquement. A cet exposé on fera l'objection que l'accession au Conseil des petits États de l'Amérique du Sud tient en partie à ce que certains grands États de ce continent tels que l'Argentine, le Brésil, le Pérou, n'étaient pas présents à Genève lors des dernières sessions de l'Assemblée. Mais même en tenant compte de cette donnée il faut bien constater qu'en fait les très petits États ont dans le Conseil de la Société des Nations une représentation vraiment large par la présence de leurs pairs.

Cette conclusion s'impose encore plus fortement si l'on considère que la fonction de président du Conseil ne dure que pour une session et qu'il y est pourvu par ordre alphabétique. C'est bien le signe de l'égalité et un témoignage évident du respect qui est professé

pour ce principe. Le représentant de l'État le plus petit présidera un jour la grande Assemblée et en dirigera les débats. Et il pourra être appelé à le faire dans des moments difficiles, car dans l'intervalle des sessions et de l'Assemblée, le président en exercice peut avoir à prendre des responsabilités importantes. C'est ainsi que tout récemment, lors des incidents auxquels donna lieu l'introduction illégale en Hongrie de wagons de mitrailleuses importées d'Italie, le représentant de la Chine au Conseil a eu à prendre de grandes responsabilités en qualité de président en exercice. On n'a pas été sans critiquer cette conséquence de l'idée d'égalité ; on la qualifia d'extrême et d'excessive ; quant à nous nous y voyons au contraire un magnifique et mémorable exemple du respect que comporte pour les personnalités éminentes qui le composent, la qualité de membre du Conseil. Mais revenons un instant au Canada dont nous avons signalé l'élection en 1927. Ce fait mérite d'être tout particulièrement souligné.

Ce n'était pas la première fois que le Canada avait proposé sa candidature ; il l'avait déjà fait l'année précédente, mais elle n'avait pas été admise ; c'était naturellement l'Angleterre qui s'y était opposée ; elle ne voulait pas qu'on put siéger au Conseil et y être traité sur le même pied qu'elle-même. Ce n'était d'ailleurs nullement un acte de défiance de sa part à l'égard du Canada, mais il fallait y voir une manifestation d'un état d'esprit systématique. L'Angleterre n'avait jamais voulu admettre que lorsque un Dominion avait été admis dans la Société des Nations, la

situation de ce dernier pût y être identique à la sienne. Si occasionnellement elle avait paru se rapprocher de ce point de vue, ce n'était ni de façon précise et franche et encore moins sans restriction : il y avait toujours des réserves qui enlevaient aux déclarations faites ou indications données toute portée définitive.

Cette doctrine était combattue d'ailleurs et à juste raison, ainsi que l'indique M. le professeur Scelle (1). Elle heurtait, en effet, le principe d'égalité qui veut que tous les membres de la Société des Nations soient dans cette Société sur un pied d'égalité, principe qui dérive lui-même de la règle fondamentale que nous avons indiquée plus haut et qui veut que tous les membres de cette Société soient considérés comme souverains et se gouvernent librement. Peu importe dès lors la situation que ces États ont les uns vis-à-vis des autres au point de vue juridique, ni les relations de fait qui peuvent exister entre eux.

Quoi qu'il en soit l'Angleterre a abandonné son opposition en 1927 lorsqu'il s'est agi de l'élection du Canada au Conseil. Pourquoi ? Est-ce parce qu'elle pouvait espérer ainsi y disposer de deux voix ? C'est, sous une autre forme, le reproche qui a été fait au Pacte par les États-Unis au sujet de la répartition des voix ; six voix, disait-on, avaient en réalité été données à l'Angleterre, puisque les Dominions avaient été introduits dans la S. D. N., avec leur représentation propre. En fait, cela nous paraît inexact. Les Dominions n'ont jamais fait à la Société des Nations une

(1) *Op. cit. supra.*

politique servile et ont été loin d'avoir eu vis-à-vis de l'Angleterre ce que l'on peut appeler le sens de la hiérarchie. Ils ont toujours conservé leur libre arbitre et n'ont pas hésité parfois à critiquer la politique de la Métropole. La vérité paraît être plus terre-à-terre : l'Angleterre a cessé son opposition parce qu'elle n'était pas bien sûre de pouvoir empêcher l'élection ; elle a jugé plus prudent de ne pas opposer un veto qui risquait d'être inefficace et de là valoir un échec.

Cela prouve que l'Angleterre n'est pas toujours maîtresse de faire ce qu'elle veut à Genève pas plus qu'ailleurs. Et nous croyons qu'on peut ajouter qu'à Genève précisément les nations sur lesquelles l'Angleterre a établi son hégémonie trouvent un milieu propice pour les aider à conquérir leur égalité et leur indépendance. N'envisage-t-on pas la candidature de l'Irlande à un siège non-permanent du Conseil ? Voilà qui prouve que leur présence à la Société des Nations favorise singulièrement l'évolution des Dominions vers la conquête de leur pleine indépendance au point de vue diplomatique.

Notons enfin pour en terminer avec ces réflexions sur la mise en jeu du principe de l'égalité devant le Conseil qu'un État nouveau venu à la Société des Nations peut avoir des chances d'y être élu, précisément parce qu'il est nouveau venu. La présence de la Turquie à la dixième conférence internationale du travail, par l'intermédiaire d'un observateur, puis à la dernière session du Comité préparatoire du désarmement donne à penser que le Gouvernement d'Angora projette de poser sa candidature à l'entrée dans la

Société des Nations. Il est vraisemblable que cette candidature ne rencontrerait pas d'opposition sérieuse, mais on prétend que le Gouvernement turc voudrait être assuré d'obtenir un siège au Conseil. Peut-être s'inspire-t-il du précédent qui en a donné un à l'Allemagne dès son entrée dans la Société des Nations. Nous ne songeons certes pas à faire entre ces deux États un rapprochement au point de vue de la puissance ; mais il y a tout au moins une similitude de situation. La Turquie serait l'État musulman le plus important de la Société des Nations et si la théorie de la distribution régionnale des sièges qui a été envisagée et appliquée dans le dernier règlement des élections au Conseil (1) continue à faire des progrès, il est vraisemblable que la Turquie, précisément en tant qu'État musulman, appartenant au Proche-Orient, serait toute désignée pour avoir un siège.

D'ailleurs lorsque à Genève on a paru faire application de la théorie du régionalisme ou de la décentralisation par groupements pour la représentation des États au Conseil, il semble qu'on ait pris soin d'établir une sorte de rotation entre les États composant ces groupements pour l'obtention du siège implicitement réservé. C'est ainsi que dans la Petite Entente, la Roumanie, la Serbie et la Tchéco-Slovaquie se sont entendues pour siéger à tour de rôle au Conseil. C'est ainsi encore qu'en ce qui concerne les États Scandinaves, la Suède lors des dernières élections s'est vue

(1) Professeur G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, 2e partie, chap. II, § 5 et s.

substituer la Finlande. Admettons, conformément à la logique et à la justice, qu'il se forme un groupe d'États musulmans. Dans ce cas, il n'appartiendrait pas à la Turquie de détenir perpétuellement sa représentation au Conseil ; la Perse et surtout l'Égypte devront être appelées à lui succéder par une sorte de roulement. En tant qu'État musulman, l'Égypte y aurait un droit particulier, car la Turquie s'étant sécularisée, on peut soutenir que c'est à l'Égypte que reviendrait de droit le califat.

Il y a donc de ce côté, on le voit, un intérêt particulier pour l'Égypte à entrer dans la Société des Nations. Elle pourrait y avoir non seulement l'égalité, mais une sorte de prestige particulier. La Turquie ne représente plus vraiment et par excellence, comme autrefois, l'Islam ; elle s'est sécularisée en quelque sorte, elle a renoncé ainsi au califat.

L'ÉGALITÉ DES ÉTATS ET LA COUR DE JUSTICE DE LA HAYE

Quant à la Cour de justice dont nous avons à parler pour achever la physionomie du principe d'égalité que nous étudions, nous avons à voir comment dans l'organisation de cette Cour et lors de sa conception et de l'élaboration de ses statuts, l'égalité juridique des États a été admise et réalisée. Il n'est pas à démontrer et on ne saurait mettre en doute la reconnaissance du principe même par la Cour internationale où tous les États plaideurs trouvent les mêmes garanties d'équité et d'impartialité (1).

(1) Voir MORELLET, *La Cour de justice internationale*, thèse, Paris.

Cette égalité se traduit par les traits suivants :

La Cour se compose de onze juges titulaires et de quatre suppléants. Ces juges sont élus sur une liste de candidats présentés de la façon suivante. En ce qui concerne chaque État, les membres de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye, créée en 1899 (et qui subsiste, on le sait, à côté de la Cour permanente de Justice internationale), forment ce qu'on appelle un groupe national. C'est ce groupe national qui, après avoir consulté dans son propre pays la plus haute Cour de justice, les Facultés et Écoles de droit, les Académies de droit international, présente quatre candidats dont deux au plus de sa nationalité. La liste des candidats est communiquée à l'Assemblée de la Société des Nations et au Conseil constitués chacun en Collège électoral et votant séparément. Pour être élus, les candidats doivent réunir la majorité des voix à la fois à l'Assemblée et au Conseil. Si l'accord n'est pas fait entre le Conseil et l'Assemblée après le troisième tour du scrutin, un Comité mixte comprenant trois membres de chacun des deux Collèges électoraux est chargé de réaliser l'accord. S'il n'y parvient pas, le choix des juges restant à nommer est fait par les juges déjà élus ; c'est en somme un système d'élection par cooptation. Le président de la Cour est élu par ses pairs et non pas désigné par les États.

Ce régime d'élection ainsi constitué par le statut de la Cour a été mis en pratique pour la première fois en 1921 ; il permit d'aboutir à l'élection des titulaires et des suppléants avec rapidité et sans aucun heurt.

On voit qu'avec ce système tous les États sont mis sur le pied d'égalité en ce qui concerne les candidatures. En ce qui concerne les États qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'arbitrage de 1899, ils constituent un groupe spécial dans des conditions analogues aux autres États et peuvent ainsi présenter des candidats soit nationaux, soit non nationaux (1).

Les États nouveaux peuvent se trouver avantagés et cela de façon précieuse par ce système. Les présentations devant porter sur des jurisconsultes nationaux aussi bien que non nationaux, il se peut fort bien que des juristes éminents appartenant à de petites nations réunissent justement sur leur nom de nombreux suffrages. Citons l'exemple du Danemark qui possède un juge à la Cour en la personne de M. Nyholm et celui de la Suisse qui s'enorgueillit à juste titre d'avoir fourni à la Cour son éminent vice-président actuel, le professeur Max Huber, qui même auparavant avait été élu président.

On remarquera également qu'aucun État ne peut avoir dans la Cour plus d'un juge. Cela, n'est pas à la vérité sans inconvénients. Il se peut fort bien que plusieurs des jurisconsultes particulièrement éminents qu'il serait désirable de voir siéger à la Cour appartiennent au même État : et il est regrettable alors que leur nationalité commune empêche la juridiction mondiale de profiter de leurs talents (2). Mais du moins

(1) Voir le tract du Secrétariat de la Société des Nations, intitulé *La Cour permanente de justice internationale*, édition revisée, p. 9 et s.

(2) Voir l'article du professeur G. Scelle dans l'*Action nationale*, 1920.

y a-t-il là un moyen de prévenir l'inconvénient qui résulterait d'une trop grande influence donnée à une nation déterminée. Cette trop grande influence serait en effet un obstacle à l'acceptation de la juridiction de la Cour par l'ensemble des États. C'est encore un hommage à l'égalité.

Nous voyons encore une conséquence du même principe dans le fait que le statut de la Cour veut que tout État en litige voie siéger un de ses juges lorsqu'une affaire qui l'intéresse est débattue.

Ceci encore a donné lieu à des critiques : ce serait une survivance des anciennes pratiques défectueuses de la justice arbitrale (1). Mais à cela il faut répondre que tant que la justice internationale ne se sera pas définitivement imposée il faudra tenir compte de l'assentiment nécessaire des États pour lui soumettre leur litiges, il faudra la garantie résultant de la présence d'un juge national ; c'est une garantie d'égalité qu'il ne faut pas mésestimer et qu'il serait imprudent d'abandonner.

Enfin, c'est dans le système même de l'élection par l'Assemblée et par le Conseil qu'il faut voir, avec M. Politis, la solution la plus ingénieuse et la plus heureuse d'un différend jusque là considéré comme sans issue possible. C'est celui de la composition de la Cour. Ce problème qui avait été soulevé dès avant la constitution de la Société des Nations, pour l'organisation de la Cour permanente avait mis aux prises

---

(1) Voir Politis, *La Justice internationale*, Hachette, 1920, et l'article sus cité du professeur G. Scelle.

de façon très grave, en 1907 notamment, les petits et les grands États (1).

En 1907 il s'agissait de constituer une Cour de justice véritablement permanente et non seulement de dresser une liste d'arbitres éventuels permettant de choisir les membres d'un Tribunal arbitral pour la solution d'un litige déterminé. La pierre d'achoppement fut le mode pratique à employer pour réaliser l'égalité des États. Le seul moyen de respecter radicalement cette égalité eut été de donner un juge à chaque État. Mais c'était constituer non pas un tribunal, mais une assemblée de plus de cinquante magistrats ; il eut été impraticable de les faire siéger ensemble. On avait bien pensé à diviser la Cour en sections, mais alors chaque État ne trouvait pas nécessairement dans chaque procès un tribunal lui donnant confiance et contenant un de ses nationaux. De plus et surtout les grandes puissances étant bien moins nombreuses que les moyennes et petites, le système de l'égalité absolue aurait abouti à faire juger les grands par la majorité des petits ; inutile de dire que les grands ne voulurent pas y consentir.

Par contre, lorsque les grands États demandaient à être représentés dans la Cour proportionnellement à leur importance, c'étaient les petits qui résistaient ; ils se refusaient à être jugés par les grands ; ils arguaient que devant la justice il n'y a ni petits, ni grands. Au surplus il eut été bien difficile de proportionner la participation de chaque État selon son

---

(1) Voir Politis, *Justice internationale*, chap. II, p. 157 et s.

importance au fonctionnement de la Cour de justice, dès lors que l'on voulait un nombre restreint de magistrats. On pouvait, il est vrai, ne faire siéger les représentants des divers États que pendant des périodes inégales et successives. Mais tous les inconvénients signalés précédemment se retrouvaient avec cette aggravation que ce n'étaient plus les négociations et le choix, mais les faits du hasard qui arrêtaient la composition de la Cour dans un litige déterminé. Le principe de l'égalité n'était pas mieux protégé.

Ce dernier procédé avait été accepté, il est vrai, pour la Cour des prises. Mais en ce qui concerne cette dernière Cour, la situation était toute autre et bien plus avantageuse. L'opposition des petits États était moins obstinée. Entre ne pas avoir de tribunal du tout ou en avoir un imparfait, leur choix n'hésitait pas. Il leur fallait avant tout avoir la possibilité d'exercer un recours contre les juridictions nationales de prises, juridictions contre lesquelles elles pouvaient d'autant moins se défendre que dans une guerre maritime les navires capteurs appartiennent généralement à de grands États, alors que les navires saisis se trouvent généralement sous le pavillon de petits États.

Toutefois cette solution donnée à la Cour des prises, malgré cette acceptation de principe n'était pas bien probante pour ce motif que la convention y relative ne fut pas mise en vigueur et que l'institution ne fonctionna pas.

Le problème restait donc entier devant la deuxième Conférence de la paix. Pour essayer de le résoudre on eut recours à un Comité dit des sept sages. Ses mem-

bres en réalité étaient huit : MM. Léon Bourgeois, Nelidow, Choate, baron Marschall, Ruy Barbosa, Merey, comte Tornielli et sir Edouard Fry (1).

La seule solution du litige eut été, et on y pensa, de recourir purement et simplement à un procédé d'élection des juges. Chaque État ayant une voix, l'égalité eut été respectée et l'on aurait pu aboutir ainsi à composer un tribunal arbitral d'un nombre restreint de magistrats qui auraient tenu leurs pouvoirs de la communauté des nations. Mais cette solution ne pouvait encore prévaloir, trop d'États qui n'étaient pas sûrs de voir le choix du collège électoral se porter sur leurs nationaux hésitaient à s'en remettre à l'élection ; de plus on était loin de s'entendre sur la façon de désigner les électeurs. Le Comité des sept sages ne put donc aboutir.

C'est à ces difficultés qu'a permis de remédier la constitution de la Société des Nations. Dans la Société des Nations l'Assemblée représente tous les États membres et par conséquent ce sont de beaucoup les moyens et petits États qui y dominent. Dans le Conseil, au contraire, surtout dans sa forme originaire où les grandes puissances devaient toujours avoir la majorité, ce sont elles qui dominent. En faisant élire les juges de la Cour par l'Assemblée et le Conseil, constitués en deux collèges électoraux parallèles et devant finalement s'entendre ou laisser

---

(1) Voir sur toutes ces difficultés le livre d'Ernest Lémonon, *La seconde Conférence de la Paix*, titre 1er, § 2, p. 220 et s.

En ce qui concerne la « Cour internationale des Prises », voir le même ouvrage, p. 280.

le choix aux juges déjà élus, on obtient ce résultat que les membres de la Cour se trouvent ainsi investis de la confiance des grands et des petites puissances à la fois. Le problème réputé jadis insoluble se trouve ainsi résolu.

On remarquera cependant que la réforme du Conseil par le règlement de 1926, en portant le nombre de ses membres à quatorze dont neuf permanents, peut apporter une certaine modification à cet équilibre. Dans le Conseil, comme dans l'Assemblée, les petites puissances ont désormais la majorité, de telle sorte que l'influence des petits États dans l'élection des juges paraît devoir s'accroître au détriment de celle des grands.

Il est toutefois un dernier point sur lequel il faut insister, car il a, lui aussi, une importance en ce qui concerne le principe de l'égalité, non plus, à proprement parler des États, mais des civilisations.

Le statut de la Cour prévoit qu'en ce qui concerne l'élection des juges, le Conseil et l'Assemblée devront tenir compte, dans les limites du possible, d'assurer « dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde » (art. 9 du statut).

Il n'y a là évidemment qu'une recommandation et non une nécessité absolue. Mais cette recommandation à la fois s'explique et s'impose.

Le droit international a sans doute son unité ; mais les différents peuples et les différentes races sont loin d'avoir la même formation juridique et leurs conceptions, quant à l'application des principes du droit

international même les plus certains, diffèrent ; un accord utile ne peut donc se réaliser qu'à la condition de composer entre les conceptions différentes. Et dès lors celles-ci doivent être toutes représentées dans le Conseil.

Cela a été réalisé dès les premières élections. Parmi les juges de la Cour, on peut considérer comme représentant le Droit et les traditions latino-françaises : MM. André Weiss, de Bustamente (Cuba), Altamira (Espagne), Anzilotti (Italie), Négulesco (Roumanie). Et pour l'Amérique latine : M. E. da Silva Pessoa (Brésil). Pour le droit anglo-saxon : le vicomte Finlay (Grande-Bretagne), M. Bassett Moore (États-Unis). Pour le droit germanique et scandinave : MM. Max Huber (Suisse), Loder (Pays-Bas), Beichman (Norvège), Nyholm (Danemark ; pour le droit slave : M. Yovanovitch (Yougo-Slavie) ; pour le droit asiatique : MM. Oda (Japon) et Wang Chung-Hui (Chine). Comment dès lors pourrions-nous ne pas nous étonner de ne pas rencontrer parmi les membres de la Cour un représentant du droit musulman !

Cette carence a déjà été remarquée (1). Il y a là une véritable et regrettable lacune, d'autant moins explicable que les grandes puissances qui dirigent la Société des Nations ont cependant de nombreux intérêts et possessions dans les pays musulmans ; que de plus le droit musulman a fortement imprégné non seulement l'Orient proche et une grande partie de l'Afrique, mais même le droit européen dans les pays

(1) Voir l'article sus cilé du professeur G. Scelle dans l'*Action nationale et son cours de doctorat*, 1925-1926.

qui bordent la Méditerranée. Il fut un temps où le droit musulman et la civilisation musulmane étaient non seulement les égaux et, pourquoi ne pas le dire, même supérieurs au droit et à la civilisation européens. Le droit maritime et le droit de la guerre ont été influencés par les juristes et les philosophes du Coran. On comprend mal dès lors que le système juridique musulman, un des plus importants du monde, n'ait pas de représentant à la Cour de La Haye. Dès à présent l'Inde anglaise aurait pu en fournir un. Si la Turquie et avec ou après elle l'Égypte entraient à la Société des Nations, il deviendrait vraiment difficile de ne pas proposer une candidature du groupe musulman à la Cour de La Haye. Cela serait d'autant plus facile que le nombre des juges n'est pas limité à son chiffre actuel. Comme représentant du droit musulman, un des hauts magistrats égyptiens qui se sont toujours distingués par leur noblesse et leur intégrité serait tout indiqué, l'Égypte étant le pays où s'est conservée le plus purement la tradition de la loi musulmane.

Ainsi seraient définitivement établies dans la Société des Nations, devant sa plus haute expression, qui est la Cour de justice, non seulement l'égalité des États devant le Droit, pour l'élection des juges, mais encore l'égalité des races et groupes humains, l'égalité de toutes les civilisations dont l'expression la plus pure se rencontre précisément dans leurs systèmes juridiques.

CHAPITRE III

La Société des Nations et l'indépendance des États

Nous venons de parler longuement de l'égalité. Nous avons vu combien cette garantie est précieuse et combien il importe à un État nouveau et jeune de la conquérir et de la maintenir à son profit ; comment le Pacte et son application lui en fournissent la voie. Mais combien plus précieux encore et pratiquement plus indispensable est-il pour lui de trouver dans la Société des Nations la garantie de son indépendance, alors que celle-ci n'a été acquise le plus souvent qu'au prix de lourds sacrifices et que le peu de temps depuis lequel il en jouit menace de n'en faire pour lui qu'un avantage précaire.

Or, c'est un fait universellement admis que la conception de la Société des Nations — telle qu'elle avait été formulée par le Président Wilson — a pour point central et en quelque sorte pour pivot l'article

10 du Pacte relatif à la garantie de l'indépendance gouvernementale et l'intégrité territoriale.

Cet article capital est ainsi conçu :

« Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise au moyen d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Nous réservons pour le chapitre suivant ce qui a trait à l'intégrité territoriale et aux moyens d'assurer la sécurité contre l'agression ; dans celui-ci nous n'envisageons que l'indépendance politique.

L'article 10 comporte sur ce point deux obligations : l'obligation de *respecter* et l'obligation de *maintenir*, ce qui correspond à deux devoirs, un devoir d'abstention et un devoir d'action.

Le devoir d'abstention consiste, pour tous les membres de la Société, à respecter l'indépendance *actuelle* de chacun de leurs co-associés. « Actuelle », qu'est-ce à dire ? Faut-il pour l'interpréter se placer au moment où le Pacte a été rédigé ou à celui où il reçoit application par cet article? La première interprétation qui restreindrait la garantie aux États indépendants en fait au moment de la signature du Pacte nous paraît aboutir manifestement à une conception fautive, sinon absurde, puisque l'article 10 ne présenterait plus aucune utilité pour les États nouveaux adhérents qui n'ont conquis leur indépendance que depuis le Pacte. Il faut donc donner à ce texte un sens extensif qui

seul lui permettra de porter les fruits qui en sont attendus. Cette disposition fait pendant ainsi à celle qui veut que les membres de la Société soient des États se gouvernant en principe librement, elle indique qu'à partir du moment où un État fait partie de la Société des Nations, aucun autre ne peut plus établir une tutelle sur son gouvernement ou empiéter sur sa liberté tant au point de vue intérieur qu'au point de vue extérieur.

Il n'est même pas nécessaire, croyons-nous, pour que l'article s'applique, que la menace pesant sur le Gouvernement de l'État intéressé résulte d'une agression armée. L'article 10 fait allusion à une agression armée parce qu'il a été écrit au lendemain de la guerre et que la violation par l'Allemagne de l'indépendance de la Belgique était encore présente à tous les esprits. Mais ce n'est là que le cas extrême et la Société des Nations a été faite pour garantir la liberté des peuples ; cela vise les *agressions morales* aussi bien que les agressions matérielles contre l'indépendance des États. Aussi faut-il admettre que de simples pressions politiques d'un État fort sur un État faible pour l'amener à accepter une intervention dans ses affaires intérieures ou, pis encore, une main-mise sur sa liberté gouvernementale législative ou administrative rentreraient dans le domaine d'application de l'article 10 du Pacte. Il en serait ainsi à fortiori si cette tentative de pression ou d'immixtion s'accompagnait de menace de recourir à la force.

C'est ainsi, par exemple, que lors du dernier conflit qui s'est produit entre l'Angleterre et l'Égypte, à

l'occation de la loi sur les réunions publiques, le Conseil de la Société des Nations aurait pu être saisi, peut-être, si l'Égypte avait fait partie de la Société des Nations. Cet exemple illustre trop la notion que nous étudions pour qu'il ne nous paraisse pas opportun de rappeler les faits.

A la suite du rejet par le Parlement égyptien des dernières propositions faites par le Cabinet de Londres au Gouvernement de Sarwat Pacha relativement à la reconnaissance définitive de l'indépendance égyptienne (1), l'Angleterre envoya au nouveau Gouvernement de Nahas Pacha un véritable ultimatum relatif à la loi sur les réunions publiques en discussion devant le Parlement égyptien. Le Gouvernement anglais prétendait que ce projet de loi était incompatible avec la prétention qu'il émet de garder en Égypte les prérogatives nécessaires à la protection des étrangers. C'est une des exigences, nous l'avons dit dans notre préface, que le Cabinet de Londres met à la reconnaissance de l'indépendance égyptienne. Or, le Gouvernement égyptien a toujours prétendu, conformément à la logique, qu'il est contraire à l'indépendance de reconnaître à un autre État le droit d'intervenir pour défendre et protéger les étrangers. Ce rôle est essentiellement du ressort et de la compétence du Gouvernement local.

La pratique des Capitulations qui ont presque partout disparu aujourd'hui, est un abandon manifeste de souveraineté. Si au début les premières capi-

(1) Voir dans l'introduction, p. 3 et s.

tulations de Soliman le Magnifique et de François Ier donnèrent à l'Empereur des Francs un droit général de protection sur tous les étrangers chrétiens, cette situation évolua assez vite en ce sens que chaque gouvernement se vit reconnaître le droit de juridiction et de protection sur ses propres nationaux. Qui ne voit dès lors que la prétention de l'Angleterre consistant à défendre et à protéger tous les étrangers en Égypte sans distinction de nationalité serait un fâcheux retour en arrière, aux pratiques du XVIe siècle. Et cet empiètement si grave et fâcheux sur les droits du Gouvernement égyptien en serait un non moins grave sur les droits des autres pays qui ont des ressortissants et des colonies sur le territoire de l'Egypte. Aussi n'est-il pas étonnant que certaines de ces colonies, notamment la colonie francaise, ont protesté contre les prétentions anglaises (1). La prétention de l'Angleterre est d'autant moins justifiée que les étrangers ont toujouts été bien reçus en Égypte avec toute la considération qui pouvait leur être due, que la protection qui leur était nécessaire ne leur a jamais manqué. Aussi est-il tout à fait inutile qu'un Gouvernement étranger se charge de leur sécurité et se trouve substitué sur ce point au Gouvernement égyptien qui n'a jamais failli à sa tâche.

D'autre part, comment le projet de loi sur les réunions publiques, en particulier les réunions politiques, pouvait-il mettre en danger la sécurité des étrangers ? La police égyptienne, d'après ce projet de loi recevait

---

(1) Voir *Le Temps*, avril 1928, passim.

toutes les attributions nécessaires pour maintenir l'ordre. Elle avait à maintenir l'ordre non seulement contre les étrangers, qui sous prétexte d'internationalisme, auraient voulu fomenter des révoltes, mais aussi et peut-être surtout en faveur des étrangers. Il s'agissait simplement de garantir aux citoyens et aux étrangers le libre exercice de leurs droits respectifs.

Le Gouvernement anglais en exigeant, dans son ultimatum, que le gouvernement de Nahas Pacha retirât le projet de loi sur les réunions de l'ordre du jour du Parlement, intervenait à la fois contre la liberté gouvernementale de l'État égyptien et exigeait du gouvernement un acte de force vis-à-vis du Parlement. Il obligeait ce gouvernement à porter ainsi atteinte aux droits du Parlement ; il troublait l'ordre constitutionnel de l'Égypte. N'est-ce pas là une agression morale ?

On peut même dire qu'il y a eu davantage, car l'agression morale était accompagnée d'une menace d'agression matérielle. Le Gouvernement anglais n'a pas nié que des ordres eussent été donnés à une partie de la flotte de la Méditerranée stationnée à Malte en vue d'une démonstration et peut-être de quelque chose de pire sur les côtes et dans les ports égyptiens. On assure même qu'une saisie des douanes aurait été envisagée.

Le Gouvernement de Nahas Pacha a dû céder en partie. Contre la force il n'y a pas de résistance. Constatons cependant qu'il n'a pas capitulé, car il a refusé de retirer ou de faire retirer le projet de loi de

l'ordre du jour du Parlement. Il a seulement obtenu du Sénat, devant qui le projet était en discussion, qu'il sursoie provisoirement à ses délibérations. Le Gouvernement anglais a bien dû se contenter de cette demi-satisfaction. L'affaire en est restée là. Aucune autorité en effet ne pouvait s'interposer. Et ainsi l'Égypte a subi et subit pour le moment une atteinte à son droit sans qu'elle ait pu en appeler. Mais il en aurait été autrement si elle avait été membre de la Société des Nations. Elle aurait pu alors demander au Conseil « d'aviser » comme dit l'article 10, aux mesures qui pourraient intervenir pour empêcher l'Angleterre d'abuser de sa force et d'empêcher l'Égypte d'aviser elle-même en toute indépendance aux mesures nécessaires pour assurer l'ordre public en même temps que l'exercice du droit de réunion. Sans doute le Conseil de la Société des Nations eut été peu satisfait d'hériter de cette difficulté et eut été assez embarrassé ; mais il aurait eu le devoir d'agir puisque l'Angleterre, l'un des membres de la Société des Nations, aurait du être considérée certainement comme ayant manqué à l'obligation d'abstention imposée par l'article 10.

Ce texte impose, avons-nous dit, en second lieu, une obligation d'agir aux autres membres de la Société des Nations en faveur de l'État dont l'indépendance est violée.

Il n'est pas possible de définir théoriquement les actes matériels auxquels aboutit cette obligation. Cela varie, selon les circonstances, dans chaque cas particulier. Mais si nous nous en tenons au point de

vue juridique, nous constaterons que « l'obligation » dont s'agit, l'analyse en une obligation de *garantie collective*. Rappelons-nous que les traités de garantie sont tantôt des traités de garantie simple et tantôt des traités de garantie collective et que la portée de cette dernière est bien précisée (1). Dans cette garantie en effet chacun des garants est tenu d'agir individuellement même si tous les garants ne remplissent pas leurs obligations. Ce point a été l'objet d'une discussion qui s'est élevée au Parlement britannique lui-même à l'occasion de la garantie de la neutralité luxembourgeoise ; M. Fauchille la rapporte et en tire une conclusion particulièrement intéressante pour nous :

« Lord Stanley — depuis Lord Derby — à la Chambre des Communes d'Angleterre, le 14 juin 1867, et à la Chambre des Lords, le 4 juillet 1867, a répondu négativement, à propos de la garantie de neutralité du Luxembourg. Dans le cas de violation de la neutralité, disait-il, toutes les puissances signataires du Traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément. L'homme d'État britannique considérait la garantie collective comme stipulée uniquement dans l'intérêt des garants, auxquels elle conférait des droits sans les astreindre à aucune obligation.

Lord Russell protesta contre cette théorie blâmée par Geffcken. Dans la garantie collective tous les garants

---

(1) Voir Fauchille, *op. cit.*, t. I, 3e partie, n° 882 et s., p. 417.

sont des « correi debendi », chacun des garants est pleinement obligé envers le garanti et peut, par lui, être requis soit seul, soit en même temps que ses co-obligés, à exécuter sa promesse ». Ainsi obligation d'agir, avec cette réserve toutefois, que M. Fauchille ajoute que les co-garants doivent d'abord s'entendre en vue de l'exécution collective : ce sera l'objet de négociations diplomatiques. Mais comment hâter, presser les négociations? C'est là un magnifique champ d'action pour la Société des Nations qui apporte précisément le moyen de faciliter et de hâter ces négociations toujours délicates. Son Conseil doit s'en faire le centre, les provoquer et les faire aboutir. C'est à lui de veiller à ce que la garantie soit effective.

Il ne dispose pourtant, dans cet ordre d'idées, que de moyens diplomatiques qui, par eux-mêmes, sont des moyens assez restreints. Le mot « avise » de l'article 10 ne signifie pas qu'il puisse prendre des décisions obligatoires pour les États membres de la Société des Nations, mais seulement qu'il peut leur conseiller (advise) les procédés les plus propres à remplir leurs obligations. Pour celà il faut qu'il se soit d'abord mis lui-même d'accord sur les conseils à donner. Cela à l'unanimité. Et ceci est une autre difficulté, bien grave. Enfin l'interprétation qui a été adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations sur les pouvoirs du Conseil, laisse chaque État maître d'apprécier si l'obligation de garantie est née et maître des moyens par lesquels il devra remplir cette obligation. Reconnaissons toutefois que l'influence morale dont dispose le Conseil peut s'exercer utilement et procu-

rer à l'État menacé d'une intervention une sauvegarde précieuse. Les discussions au sein du Conseil permettront d'approfondir les desseins d'un Gouvernement qui, sous prétexte de servir les intérêts généraux de l'humanité ou les besoins de la communauté des peuples, projetterait d'établir son influence sur une nation déterminée et d'abuser de sa force. Sa situation morale pourra s'en trouver singulièrement affaiblie. Au surplus si le Conseil hésitait par trop manifestement à user des prérogatives que le Pacte lui confère, il resterait encore à la nation lésée la possibilité de recourir à l'Assemblée elle-même. Et cette fois on discuterait publiquement devant les représentants de cinquante-cinq nations et en réalité devant l'opinion publique du monde civilisé.

Des précédents dans ce domaine ne font pas défaut. Nous trouvons une illustration de notre opinion notamment dans l'affaire dite de Corfou dont nous parlerons. Nous en parlerons plus loin à l'occasion de l'agression proprement dite. Nous examinerons un certain nombre d'autres cas qui viennent, dans une mesure plus ou moins grande, à l'appui de notre opinion. On peut, il est vrai, citer en sens contraire l'affaire albanaise. Nous en parlerons d'abord.

Dans cette affaire nous constatons la main-mise politique du Gouvernement italien sur le Gouvernement d'un autre État, membre de la Société des Nations, celui de Tirana. Mais il convient de remarquer que le traité de 1927 qui aboutit en fait à une sorte de protectorat de l'Italie sur l'Albanie, s'explique parce que le Gouvernement d'Ahmed Zo-

ghou était d'accord avec celui de M. Mussolini (1). Il n'y a pas eu, comme dans le cas de l'Égypte et de l'Angleterre, opposition irréductible de vues; il n'y a pas eu protestation du Gouvernement intimidé ni de l'opinion du pays assujetti contre les agissements de la puissance assujettissante. Bien au contraire, il serait plus exact de parler de collusion. De plus les grandes puissances et notamment la Conférence des ambassadeurs avaient plus ou moins implicitement admis que l'Italie avait un droit d'intervention en vue de garantir l'indépendance et l'intégrité de l'Albanie contre les entreprises éventuelles de ses voisins du Nord et du Sud, la Yougo-Slavie et la Grèce. Ce que l'on faisait c'était récolter ce que l'on avait imprudemment semé. Le Conseil se serait trouvé dans une assez fausse position en face d'une protestation émanant d'une tierce puissance à défaut d'une protestation du Gouvernement albanais, car il est évidemment difficile de sauvegarder l'indépendance d'un Gouvernement qui ne paraît pas tenir à rester indépendant. Il en serait autrement sans doute d'un pays qui, conscient de sa personnalité et soucieux de ses propres destinés, n'hésiterait pas à user de tous les moyens que le Pacte met à sa disposition pour revendiquer et défendre sa liberté.

Nous nous en apercevons bien si nous étudions le conflit qui s'est produit entre la Pologne et la Lithuanie qui a donné lieu à de nombreuses, parfois si déli-

---

(1) Voir sur cette question G. Scelle, *Les dangers de guerre qui sont sur l'Europe*, article dans le « Progrès Civique ».

cates négociations devant la Société des Nations. On a pu voir combien il est difficile à un État fort d'imposer sa volonté à un État faible lorsque les organes de la Société des Nations se trouvent amenés à intervenir et à étudier le litige. Ceci cependant non sans distinction.

Dans le conflit polono-lithuanien (1) il y a eu plusieurs phases. Dans une première phase, les relations polono-lithuaniennes ont été littéralement empoisonnées par l'attitude inamicale et contraire à la neutralité du Gouvernement lithuanien lors de la guerre entre la Russie des Soviets et la Pologne. Les frontières entre les deux pays n'ayant pas été fixées définitivement, ils se disputèrent une zone neutre dans laquelle se trouvait Vilna et son territoire.

La seconde phase est constituée par l'occupation de Vilna par les troupes du général polonais Zéligowski. On peut considérer cet événement comme un coup de force, mais non pas comme une agression, puisque le territoire de Vilna ne pouvait pas être considéré comme étant lithuanien.

La troisième phase a consisté dans l'effort de la Société des Nations, du Conseil, puis de l'Assemblée, pour amener la Pologne et la Lithuanie à accepter une combinaison qu'on a appelée le plan Hymans et qui consistait, dans les grandes lignes, à établir une espèce de lien fédératif entre la Pologne et la Lithuanie.

---

(1) Voir sur ce point la première brochure du Secrétariat de la Société des Nations, intitulée *L'Action politique de la Société des Nations*, et celle du professeur G. Scelle, *L'œuvre politique de la Société des Nations*, en ce qui a trait au conflit polono-lithuanien

Enfin, dans la phase actuelle l'effort du Conseil de la Société des Nations consiste à amener la Lithuanie qui depuis l'occupation de Vilna, ratifiée par la Conférence des Ambassadeurs, se considère comme en état de guerre avec la Pologne, à reprendre avec celle-ci des relations normales.

Or, au cours des deux dernières phases, la Société des Nations n'a jamais laissé la Pologne exercer sur la Lithuanie une pression pouvant l'amener à sacrifier une partie de sa souveraineté. Le plan Hymans, à n'en pas douter, aurait eu pour effet d'établir sur les deux districts lithuaniens qu'il voulait créer, le district de Vilna et celui de Kovno, une influence polonaise prépondérante. La Lithuanie a refusé d'accepter la solution. Et à la suite de ce refus la Société des Nations s'est bornée à des objurgations purement morales pour tâcher de fléchir la volonté du Gouvernement lithuanien, bien que celui-ci ne paraît représenter, politiquement, qu'assez imparfaitement l'opinion de la population lithuanienne. Actuellement on constate en Lithuanie une très forte opposition de la part du parti libéral contre la dictature de M. Voldemaras. La Pologne a eu plusieurs fois l'occasion d'intervenir, poussée par l'opposition lithuanienne elle-même et provoquée par l'attitude du dictateur de Kovno. Pourtant à aucun moment le Conseil de la Société des Nations n'a encouragé le Gouvernement de Varsovie, lorsque celui-ci a été tenté d'user de sa force pour obtenir une solution par l'intimidation. Le maréchal Pilsudzki n'a pas caché qu'il avait été au début de 1928 sur le point de mobiliser ; mais le Con-

seil de la Société des Nations s'est interposé comme arbitre et lors de sa quarante-neuvième session a réussi à tenir la balance égale entre les deux adversaires. Il y a là un exemple fécond. Il montre que le souci de maintenir l'égalité entre les États petits et grands est très vif au Conseil de la Société des Nations ; il a abouti à sauvegarder l'indépendance de l'État le plus faible, même lorsque celui-ci mettait, par son attitude, les torts de son côté et éloignait la sympathie (1).

Il est un autre incident que nous voulons signaler. Il n'a pas été jusqu'à provoquer une intervention du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations, mais il n'en a été pas moins significatif. On pourrait même dire qu'il est plus significatif que s'il avait été poussé plus loin et avait entraîné l'ouverture des procédures prévues par le Pacte. Il prouve en effet que la seule possibilité d'un recours à la Société des Nations, le seul fait qu'un abus de pouvoir éventuel est dénoncé à l'opinion publique par la publicité qu'il reçoit du fait d'un recours à la Société des Nation peut suffire à empêcher un abus de pouvoir et à détourner la menace que des États puissants font peser sur l'indépendance d'un État faible.

Il s'agit ici de l'incident qui s'est déroulé en 1925-1926 entre l'Angleterre et l'Italie d'une part, l'Abyssinie de l'autre.

A la fin de 1925, en décembre, le Gouvernement britannique et le Gouvernement italien se mirent

(1) Voir l'article de M. G. Scelle dans le *Progrès Civique*.

d'accord pour se partager les bénéfices d'une action économique commune en Éthiopie. Il s'agissait pour le Gouvernement britannique d'obtenir à Addis Ababa la concession de l'aménagement des eaux du lac Tsana qui commande l'hydrographie du Nil et par conséquent de l'Égypte. L'Italie de son côté projetait la construction d'un chemin de fer à travers l'Empire éthiopien, entreprise qui devait nécessairement entrer en concurrence avec celle du chemin de fer français de Djibouti. Le Gouvernement italien se faisait en outre reconnaître par le Gouvernement britannique, sous certaines conditions, une influence économique exclusive, non seulement dans la totalité du territoire avoisinant la ligne ferrée projetée, mais encore en général dans la partie est du territoire éthiopien. Cet accord fut réalisé par deux notes concordantes des Gouvernements de Rome et de Londres, dans lesquelles il était stipulé que l'un et l'autre se donneraient un appui mutuel pour obtenir du Gouvernement éthiopien les autorisations et concessions nécessaires.

Ces notes furent communiquées en copie au Gouvernement éthiopien par deux notes identiques en date du 19 juin 1926.

Le Gouvernement d'Addis Ababa fut naturellement très ému d'un pareil procédé. Il ne parait pas douteux en effet que cet accord de deux grandes puissances, avec l'une desquelles l'Abyssinie avait eu déjà l'occasion de se mesurer, de la manière la plus honorable d'ailleurs, devait faire croire au Gouvernement éthiopien qu'à Londres comme à Rome, il y

avait un parti pris de lui imposer la volonté des deux Gouvernements qui agissaient conjointement sans qu'il lui fut permis de répliquer. L'accord concerté ressemblait singulièrement à l'acte par lequel deux États s'attribuent sur un territoire non civilisé des sphères d'influence. L'Angleterre se couvrait du côté du Soudan et l'Italie du côté de l'Erythrée.

Le Gouvernement éthiopien pouvait d'autant plus s'inquiéter qu'à l'époque Londres et Rome paraissaient bien avoir partie liée dans l'Orient européen. La politique de M. Chamberlain vis-à-vis de M. Mussolini, les complaisances qu'il a manifestées au dictateur italien, notamment dans l'affaire d'Albanie, laissaient supposer des services rendus. On sait, en effet, que si la Turquie a fini par se décider à accepter la solution du Conseil de la Société des Nations dans l'affaire de Mossoul, c'est en partie parce qu'elle a pu craindre une action offensive de l'Italie en Asie Mineure, crainte qui a été jusqu'à motiver de sa part un début de mobilisation. On sait en outre que vers le même temps l'Angleterre a fait pression sur le Gouvernement égyptien pour amener une rectification de frontières entre l'Égypte et la Tripolitaine italienne, rectification qui a abouti à la cession à l'Italie de l'oasis de Djeboub que le Gouvernement du Caire avait pourtant les meilleurs raisons pour considérer comme égyptienne. Le Gouvernement éthiopien n'avait donc que trop de raisons de craindre que la communication qui lui était faite n'était que la continuation d'une politique de collusion et de profits mutuels poursuivie aux dépens des tiers.

Aussi résolut-il de saisir la Société des Nations et par une lettre du 19 juin adressée au secrétaire général, Sir Eric Drummond, il envoya copie des Notes britannique et italienne à lui communiquées en demandans que ces documents fussent distribués aux Gouvernements des États membres de la Société des Nations pour que la question put être examinée et pour qu'ils pussent se rendre compte si l'initiative anglo-italienne était compatible avec l'indépendance de l'Éthiopie. Il ajoutait qu'en lui notifiant collectivement leur accord, les deux Gouvernements avaient eu en vue d'exercer sur lui une pression pour l'amener à céder à leur demande de façon prématurée et qu'en tout cas la stipulation selon laquelle une partie de l'Empire éthiopien devait être réservée a l'influence économique d'une puissance déterminée ne paraissait pas conforme au respect de l'indépendance garantie par le Pacte.

Il est vraisemblable que la démarche du Gouvernement éthiopien ne relevait pas exclusivement de son initiative ; le gouvernement français jugeait à bon droit que l'Angleterre et l'Italie avaient fait assez bon marché des traités qui garantissent l'égalité économique dans l'Empire éthiopien ; il n'était certainement pas étranger à l'initiative prise par l'Éthiopie. Mais que ce pays fut ou non secondé dans cette affaire par l'amitié puissante qui lui avait déjà valu son entrée dans la Société des Nations, il importe en somme assez peu. Ce qui est intéressant ici ce sont les résultats...

Or, le premier effet de la démarche abyssine fut de

saisir tous les membres de la Société des Nations. La Note du Gouvernement éthiopien, avec ses annexes, leur fut communiquée par le secrétaire général. Le second effet fut d'amener l'enregistrement des deux notes anglaise et italienne, consacrant l'accord de décembre 1925, dans le Recueil des Traités de la Société des Nations. On sait en effet qu'aux termes de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, « tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Les termes de cet article sont aussi absolus que possible. Ce ne sont pas seulement les traités en forme, mais les engagements internationaux de tout genre quels que soient les instruments dans lesquels ils ont été constatés, qui doivent être enregistrés. Néanmoins, on peut supposer que des accords analogues à celui de l'Italie et de l'Angleterre au sujet de l'Abyssinie auraient pu être considérés comme de simples arrangements d'opportunité et être soustraits à l'enregistrement si les deux Gouvernements intéressés n'avaient pas craint que l'affaire ne fut ébruitée.

Le troisième effet de l'initiative abyssine fut de provoquer deux réponses, l'une de Rome, et l'autre de Londres, qui, sans être à proprement parler une reculade, constituent au moins une apologie et un essai de justification. Les deux Gouvernements affirmaient que la teneur de leur note avait été inexacte-

ment interprétée et se plaignaient qu'on leur eut prêté des intentions qu'ils affirmaient leur avoir été complètement étrangères. Le Gouvernement anglais déclarait qu'il n'y avait rien dans les notes anglo-italienne de 1925 qui fut de nature à justifier l'accusation de pression diplomatique. Selon lui, l'accord était favorable aux intérêts des trois parties en cause. Il affirmait, et cet aveu est précieux à retenir, que le Gouvernement éthiopien était seul juge des intérêts de l'Éthiopie. Il continuait en disant que les les Gouvernements de Rome et de Londres n'avaient nullement cherché à obliger celui d'Addis-Ababa à donner, sans délai, et par surprise, une satisfaction à leur demande ; les négociations, disait-il, avaient eu lieu avec l'Empereur Ménélik, 24 ans auparavant, et on avait renouvelé à plusieurs reprises, au Gouvernement éthiopien, des propositions relatives aux travaux du lac Tsana. On ne pouvait donc accuser le Gouvernement anglais d'avoir voulu agir par surprise.

Constatons en passant que cette réponse n'est guère convaincante ; elle tend plutôt à prouver que le Gouvernement éthiopien avait résisté pendant de longues années aux instances du Gouvernement anglais et que celui-ci avait jugé bon, finalement, de recourir à une démarche plus impressionnante afin d'enlever l'affaire.

La réponse britannique se défendait, en outre, contre la supposition relative au partage de zones d'influence. D'après lui, la reconnaissance, sous certaines conditions, de l'influence économique italienne exclusive dans l'Est éthiopien et dans les territoires

traversés par le chemin de fer, ne pouvait porter atteinte ni a l'indépendance du Gouvernement éthiopien, ni aux intérêts des États tiers. Ceci était à l'adresse de la France. En dehors de l'Italie et de l'Angleterre, l'accord était pour quiconque *res inter alios acta.* Le Gouvernement britannique, en échange des assurances données par l'Italie en ce qui concerne le lac Tsana, s'engageait simplement à ne pas entrer en concurrence avec les entreprises italiennes dans certaines régions de l'Empire.

Cette réponse n'est pas plus convaincante que la précédente. L'affirmation d'un soi-disant désintéressement mutuel est la pratique classique des zones d'influence. Lorsque les États ainsi intéressés se sont partagé les bénéfices éventuels de l'exploitation économique d'un pays, ils considèrent comme inamicale l'intervention d'un État tiers et ils agissent d'un commun accord pour s'assurer la complaisance forcée d'un pays assujetti. C'est ce que les diplomates appelaient couramment avant guerre la pratique de la chasse gardée.

Le Gouvernement italien, dans sa réponse, se déclarait de son côté, surpris de la protestation de l'Éthiopie. Il protestait que le représentant de l'Italie avait donné au Gouvernement abyssin, de même d'ailleurs que le représentant anglais, tous les apaisements nécessaires. Il ajoutait que le Gouvernement éthiopien, à la suite de ces communications des deux représentants, avait adressé une lettre dans laquelle il remerciait le ministre italien de sa communication et affirmait qu'il n'avait jamais douté des sentiments d'amitié

de l'Italie et de sa volonté de respecter l'indépendance de l'Éthiopie. Il affirmait, comme le Gouvernement anglais, que l'accord ne liait que Londres et Rome et ne pouvait porter atteinte à la liberté de décision du Gouvernement éthiopien.

Ces assurances n'auraient eu que peu de portée si elles étaient demeurées confinées dans les rapports de l'Éthiopie et de ses deux puissances partenaires. Mais elles acquéraient une importance considérable du fait que les deux lettres italienne et anglaise avaient pour but d'éclairer les cinquante-cinq membres de la Société des Nations, de disculper les deux Gouvernements et de prendre la Société des Nations à témoin de leur apparent désintéressement. Aussi le Gouvernement éthiopien s'empressa-t-il d'en prendre acte.

Dans une nouvelle lettre, en date du 4 septembre 1926, adressée au secrétaire général de la Société des Nations, il résuma habilement la situation en reproduisant les déclarations contenues dans la réponse britannique et la réponse italienne, à la note éthiopienne de juin. Il déclara solennellement qu'en conséquence « il conservait pleine et entière liberté d'apprécier les demandes dont il pourrait être saisi et le droit absolu d'être seul juge de l'intérêt de l'Éthiopie ».

Le Gouvernement d'Abdis-Ababa aurait voulu faire plus encore et tenta de pousser plus loin son avantage. Dans sa note du 4 septembre, il demanda que sa lettre fut enregistrée dans le Recueil des Traités du secrétariat de la Société des Nations, à la suite des deux notes anglaise et italienne de décembre

1925, afin, disait-il, « que nul ne put ignorer son sentiment à leur endroit, ni les explications rassurantes par lesquelles il avait été répondu à ses protestations ».

Sur ce point le Gouvernement éthiopien ne devait pas obtenir satisfaction complète. Le secrétaire général de la Société des Nations lui répondit que sa lettre du 4 septembre constituait une déclaration unilatérale et que, par conséquent, on ne pouvait la considérer ni comme un traité, ni comme un engagement international d'une autre sorte et que par conséquent les termes de l'article 18 du Pacte ne se prêtaient pas à l'enregistrement d'un pareil document. Le Gouvernement éthiopien ne put donc, par ce procédé, comme il l'avait espéré, s'insinuer, pour ainsi dire, en tiers dans les réponses anglaise et italienne. Néanmoins le secrétaire général de la Société des Nations lui donna une satisfaction qui ne manque pas d'intérêt. Il admit qu'un renvoi à sa lettre du 4 septembre serait fait dans le Recueil des Traités, à la suite de la publication des notes britannique et italienne et que la lettre du 4 septembre du Gouvernement éthiopien serait, elle, publiée dans le *Journal Officiel* de la Société des Nations.

Ainsi l'affaire se trouvait réglée sans qu'il eut été besoin de faire appel à l'intervention du Conseil, mais en fait la Société tout entière avait été saisie de la tentative de pression des Gouvernements anglais et italien. L'incident montre que le principe de la diplomatie ouverte voulu par M. Wilson n'est pas un principe vain, qu'il peut donner d'heureux résultats et

arrêter des entreprises de force. Il montre aussi que le moyen principal de cette diplomatie, la publication des traités et des engagements internationaux peut servir non seulement à garantir la liberté des peuples contre les traités secrets, dans lesquels leurs propres gouvernements veulent les engager, mais encore à garantir les États tiers contre les arrangements que des États contractants pourraient conclure à leurs dépens. C'est ainsi que le souci d'indépendance des États faibles peut y trouver un réconfort. Mais il faut pour cela que ces États puissent revendiquer la qualité de membre de la Société des Nations et faire valoir les règles objectives posées par le Pacte qui sans cela leur seraient inapplicables.

Nous avons voulu insister particulièrement sur cet incident. Il n'a pas eu le retentissement de certaines autres affaires réglées par la Société des Nations et dont nous reparlerons au chapitre suivant, mais il n'en est pas moins important et offre des aspects curieux. Il est intéressant tout spécialement pour l'Égypte. D'abord parce que le Gouvernement de l'Abyssinie avait eu affaire au Gouvernement anglais, ce qui était dû à la situation géographique de ce pays aux sources de la vallée du Nil. Situation analogue à celle de l'Égypte. Ensuite parce que cette affaire intéressait directement l'Égypte : le lac Tsana alimente, en effet, la vallée du Nil. Aussi à la fois au point de vue politique et au point de vue économique, la solution qui est intervenue nous paraît un précédent favorable en vue de la candidature de l'Égypte à l'entrée dans la Société des Nations.

On prétend quelquefois que l'Égypte n'aurait pas d'intérêt actuel à entrer dans la Société des Nations parce que son indépendance n'est pas définitivement assurée. On ajoute qu'il pourrait être au contraire dangereux pour elle d'y entrer dans sa situation actuelle qui est une situation diminuée. En effet, dit-on, le Pacte ne garantit que l'indépendance actuelle de ses membres. La Société des Nations n'est pas obligée à l'augmenter et à procurer aux États qui y entrent une indépendance future plus considérable.

Cela ne nous paraît pas convaincant. Nous ne croyons pas qu'il y ait de risque. Un État ne peut avoir qu'à gagner à faire partie de la Société des Nations. Nous venons de voir que la participation à la Société des Nations peut être utile au maintien de l'indépendance. L'accession a la Société des Nations constitue donc au moins une barrière contre tout retour en arrière. L'état actuel d'indépendance de l'État se trouve au moins garanti. Cette participation constitue en outre un moyen de saisir l'opinion publique des discussions qui peuvent naître au sujet des conditions et de l'exercice de l'indépendance actuelle. Elle permet enfin de travailler peu à peu à l'accroissement de cette indépendance.

Nous avons déjà dit, en effet, que l'indépendance des Dominions anglais n'avait cessé de croître depuis qu'ils sont à Genève. Leur indépendance diplomatique internationale s'est continuellement augmentée. Leur admission dans la Société des Nations n'a nullement, à ce point de vue, immobilisé leur situation telle qu'elle était au moment où ils y sont entrés et n'a pas empê-

ché les progrès. L'Irlande qui par tant de côtés ressemble à l'Égypte, notamment par la lutte héroïque qu'elle a soutenue contre l'oppression anglaise, en est un autre et démonstratif exemple. Nous avons vu en particulier l'Irlande se servir de l'article 18 du Pacte relatif à l'enregistrement des traités, dont nous venons de parler, à propos de l'incident abyssin, pour demander au secrétaire de la Société des Nations que le traité passé à Londres entre le Gouvernement anglais et le Gouvernement de l'Irlande, en vue de la reconnaissance de l'indépendance, fut enregistré par le secrétariat afin de donner à ce statut des libertés irlandaises la garantie de l'opinion universelle. Le Gouvernement de Londres a protesté d'abord contre cet enregistrement en prétendant que les obligations du Pacte qui lient les États membres de la Société des Nations ne s'appliquaient pas aux relations internes des États membres de l'Emipre britannique. Mais cette solution n'a pas prévalu et l'Irlande a obtenu gain de cause.

On voit donc que l'indépendance des États n'a rien à craindre pour son évolution définitive de leur participation à la Société des Nations.

Il nous faut maintenant faire une constatation de plus. Après avoir montré l'intérêt que peut trouver un État à être membre de la Société des Nations au point de vue de son indépendance, nous étudierons les avantages que la Société des Nations peut lui procurer en ce qui concerne sa sécurité et l'intégrité de son territoire.

CHAPITRE IV

La Société des Nations et la sécurité

An centre des problèmes qui font le souci de la Société des Nations nous trouvons la question de la sécurité (1). Rappelons-nous que le Pacte est intervenu au lendemain de la guerre. Il était impossible d'oublier alors que l'empire d'Allemagne, malgré sa puissance, n'avait pas hésité à s'abaisser, pour atteindre ses adversaires, à violer la neutralité d'un petit État, la Belgique ; il avait menacé ensuite celle de la Hollande. De concert avec lui l'Autriche et la Turpuie avaient fait bon marché de l'indépendance et de la sécurité des petits États de la péninsule balkanique : la Roumanie et la Serbie furent occupées, la Bulgarie et même la Grèce cessèrent d'être maîtres de leurs décisions gouvernementales. On se souvient même de la

(1) Voir la brochure de la Société des Nations, intitulée *Le Désarmement et l'Organisation de la paix*, mise à jour à la date de mars 1928.

pression exercée sur le Danemark pour l'obliger à interdire pratiquement l'utilisation des Détroits et l'accès de la Baltique aux flottes alliées.

L'article 10 du Covenant a été écrit, avons-nous dit précédemment, en vue de ces éventualités (1). Il considère comme un acte d'aggression non seulement la brutale violation militaire des frontières, mais l'atteinte portée à l'indépendance des Gouvernements. Par cet article, tous les États membres de la Société des Nations s'engagent solennellement à se garantir mutuellement les uns les autres contre toute atteinte à leur intégrité territoriale et à leur indépendance gouvernementale. Il ne faut certes pas s'illusionner : le texte n'aura pas ce pouvoir quasi miraculeux d'empêcher toute agression de fait ; on ne pourra jamais empêcher un État puissant, possédant une forte armée, prête à entrer en campagne rapidement, de se jeter comme un voleur sur son voisin qui est faible et non armé. On ne comprend que trop bien les préoccupations, pendant la guerre, de la Suisse qui pourtant disposait d'une organisation défensive sérieuse ; elle suivait avec une égale inquiétude les mouvements des armées de ses deux voisins. Aussi le véritable but de l'article 10 du Pacte est moins peut-être d'éviter le fait de l'agression que d'obvier à ses conséquences ; la Société des Nations et tous ses membres sont tenus, en effet, au cas d'agression, de faire le nécessaire pour qu'il y ait une sorte de restitution *in integrum*, c'est-à-dire pour restaurer l'intégrité territoriale et l'indé-

(1) Voir chapitre précédent, p. 81.

pendance gouvernementale de l'État qui a été victime de l'agression.

Ne croyons pas cependant que la Société s'est dépourvue d'action préventive. Aux termes de l'article 10, il suffit d'une menace ou d'un danger d'agression pour que le Conseil « avise » aux moyens de la prévenir ; au cas d'agression réalisée il a également pour mission d'« aviser » aux moyens de l'arrêter. Malheureusement le sens du mot « aviser » a donné lieu à toute une controverse, le mot « advises » du texte anglais du Covenant ayant malheureusement été traduit trop littéralement dans le texte français. Le Conseil n'a nullement un pouvoir d'autorité lui permettant de prescrire les mesures à prendre (1). Il y a certainement une obligation juridique pour les États membres de la Société d'intervenir en cas d'agression, mais c'est chaque État qui reste juge du point de savoir si son obligation, résultant du Pacte, ce que l'on appelle le *casus fœderis*, existe, et par quels moyens il devra l'accomplir. Devons-nous conclure qu'il n'y a là pour les États qu'une simple faculté ou, comme on dit en droit civil, une obligation protestative ? Non ; il y a plus ; il y a une véritable obligation juridique ; mais cette obligation n'est pas complètement sanctionnée. A vrai dire il semble qu'elle ne peut guère l'être davantage dans l'état

---

(1) Voir l'article de M. Robin dans la *Revue belge de Droit international*, 1922, nos 2, 3, 4 : « L'Œuvre de révision du Pacte de la Société des Nations accomplie par la IIe Assemblée. Préface de Paul Appel, membre de l'Institut. Publication de la Fédération pour la Société des Nations.

actuel des relations internationales, car tous les États ne se trouvent pas dans une situation identique lorsqu'une agression vient à être révélée. Cela ni au point de vue matériel, ni à celui de leur opinion publique. Il y aura des États qui seront éloignés géographiquement du lieu du litige ; il en sera d'autres qui en seront éloignés moralement, par exemple parce que leurs relations ou leurs intérêts ne sont pas affectés, ou même parce que leur opinion publique est mal disposée à l'égard de la victime et au contraire sympathique à l'agresseur. Or, nous le savons, les Gouvernements, surtout dans les pays parlementaires, ne sont pas toujours libres de prendre des décisions immédiates et de procéder à une intervention. Il leur faudra d'ordinaire le consentement du Parlement et souvent même l'assentiment de l'opinion. Il sera besoin de temps et souvent d'une véritable préparation de presse pour que la nation intéressée soit en état d'exécuter ses obligations, même si elles ne sont pas douteuses pour lui. Il se peut aussi que l'effort d'intervention qu'on lui demande soit complètement disproportionné avec l'intérêt qu'il peut prendre au litige. On s'en est bien aperçu à Genève même : dès que cette question a été agitée, certains États extra-européens ont déclaré très nettement qu'ils ne pouvaient pas s'engager d'avance en vue d'éventualités quelconques à intervenir, sur une simple indication du Conseil sans même avoir eu le temps de se renseigner et de savoir qui devait être tenu pour le véritable agresseur. Il se peut, en effet, que la chose soit douteuse, qu'il y ait des torts réciproques, que deux États en viennent aux mains

sans qu'on puisse dire lequel au juste a commencé. Dans la rédaction primitive des textes du Covenant, rien ne permettait de dire quel criterium devait être appliqué pour définir l'agresseur, de même que rien ne permettait de considérer que le Conseil ou toute autre autorité internationale, avaient le droit de trancher la question d'une façon déterminante. C'est pourquoi le Canada se fit l'interprète de certains Gouvernements qui effrayés des responsabilités de l'article 10, allaient jusqu'à en demander la suppression. Cette suppression n'était pas possible puisque l'article constitue l'un des principes fondamentaux du Pacte, mais l'Assemblée adopta l'interprétation à laquelle nous avons fait ci-dessus allusion, pour calmer les oppositions les plus virulentes et sauver l'article (1).

Cette interprétation ne fut pas sans décevoir beaucoup d'États. notamment d'États nouveaux, nés de la guerre, ou ayant reçu des traités de paix des agrandissements territoriaux importants et qui, par conséquent, se sentaient particulièrement en but aux convoitises ou aux rancœurs de leurs voisins. Il en était ainsi notamment des États de l'Europe centrale ou orientale : Pologne, États de la Petite Entente, États balkaniques, etc. Mais il était vraiment impossible d'exiger davantage tant qu'on n'était pas disposé à ériger le Conseil en une sorte d'organe superétatique.

---

(1) Voir l'article de M. Robin, ci-dessus cité, et les Actes de la IIe Assemblée.

La même question, remarquons-le, s'est posée de façon identique à propos d'un autre article du Pacte, l'article 16, celui qui prévoit les sanctions pour violation des articles 12 à 15, c'est-à-dire des articles qui prévoient qu'avant d'entrer en guerre dans les cas où la guerre est considérée comme légitime, les Gouvernements doivent essayer des procédures destinées à l'arrêter et observer une sorte de moratoire. Les sanctions qui sont là indiquées forment une sorte de hiérarchie ascendante. Il y a d'abord le simple avertissement. On va ensuite jusqu'à ce que l'on pourrait appeler l'exécution fédérale. Entre, nous trouvons le boycottage, la rupture de toutes les relations publiques et privées entre l'État qui a rompu le Pacte et les autres États membres de la Société des Nations, et enfin le blocus, même par terre. Mais ces sanctions ne sont pas déclenchées d'autorité par le Conseil ; elles le sont privativement par chaque État lorsqu'il le juge conforme à ses obligations juridiques et aussi à ses possibilités.

Au début on avait paru croire que l'article 16 (1) aboutissait à déclencher immédiatement l'état de guerre entre l'État violateur du Pacte et tous les autres membres de la Société des Nations. Il est même probable que cela avait été en réalité la conception originaire des rédacteurs du Pacte. Mais on s'aperçut vite que pratiquement l'article serait ainsi plus nuisible qu'utile. L'État résolu à employer la force et à réaliser une agression se serait trouvé juridiquement

(1) Texte de l'article 16.

en état de guerre avec tous ses voisins et adversaires éventuels. Vraisemblablement il n'aurait pas hésité à en profiter pour s'emparer de places fortes, envahir des territoires utiles à son avance, se procurer ainsi des avantages immédiats et mettre hors de cause ceux-là même qui étaient chargés de préserver la paix avant même qu'ils n'eussent pu se défendre. Les plus petits auraient été les plus directement menacés et visés. Aussi là encore l'Assemblée a-t-elle dû donner une interprétation qui a abouti à une véritable révision de l'article 16 et qui permet au Conseil lorsqu'il donne son avis sur les sanctions à prendre, de tenir compte de l'opportunité, de varier le concours qu'il réclame des différents membres de la Société et même d'exempter certains d'entre eux de toute intervention immédiate. C'est ainsi, par exemple, qu'il a été convenu qu'on ne ferait pas appel, en principe, à l'intervention d'un État situé sur un continent autre que celui où le conflit a éclaté (1).

Ces interprétations de l'article 10 et de l'article 16 n'affaiblissent-elles pas les garanties de sécurité qui peuvent résulter du Pacte ? Il ne sert à rien, certainement, de proclamer d'une façon solennelle l'existence d'une garantie qu'on serait empêché politiquement et matériellement de faire jouer dans la pratique. A certains égards il vaut beaucoup mieux savoir à quoi s'en tenir et chercher à organiser efficacement les moyens dont on dispose, même s'ils ne constituent pas des moyens d'une efficacité certaine. Mais c'est aussi

(1) Acte de la IVe Assemblée, 1923.

avouer sa faiblesse, offrir le champ à des tractations et finalement aboutir peut-être à la paralysie. A force d'espérer que tout s'arrangera, il faudra un jour désespérer.

Nous constaterons aussi que cette proportionnalité à établir entre ce qu'on peut attendre des différents États membres de la Société des Nations et les interventions qu'on peut leur demander, constitue un élément de décentralisation et même de régionalisme international, ce qui donne raison à la théorie contenue par le professeur Georges Scelle dans son livre, *Une crise de la Société des Nations*, où il soutient dans beaucoup d'autres hypothèses, la nécessité d'établir des méthodes de décentralisation et de régionalisme international si l'on veut faire jouer efficacement les rouages de la Société des Nations (1).

A l'heure actuelle, d'ailleurs, la Société des Nations s'est rejetée sur des procédés moins absolus, mais plus immédiatement effectifs pour accroître les possibilités d'intervention du Conseil en vue de la prévention des guerres et des agressions. L'échec du projet de traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève de 1924, qui avait précisément pour but de renforcer les pouvoirs du Conseil et de préciser les dispositions du Pacte en matière de sécurité, n'y est pas étranger ; nous y reviendrons.

---

(1) G. Scelle, *op. cit.*, 2e partie, chap. II, et Alexandre Alvarez, *La Réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales*. Rapport présenté à la cinquième session de l'union juridique internationale, juin 1926.

*
* *

L'attention avait été attirée sur cette question par un rapport du délégué belge, M. de Brouckère, soumis en décembre 1926 au Comité du Conseil chargé de s'occuper du désarmement. Il s'agissait bien de définir tous les pouvoirs que le Conseil peut tirer du Pacte tel qu'il est, à l'heure actuelle, non seulement en vertu de l'article 10 et de l'article 16, mais en vertu de l'article 11 qui dit que toute guerre ou menace de guerre, même si elle n'affecte pas directement un des membres de la Société des Nations, intéresse la Société tout entière et que celle-ci, c'est-à-dire, son organe actif, le Conseil, doit être immédiatement convoqué par le secrétaire général à la demande de tout membre de la Société et prendre immédiatement les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix. Cet article 11, trop longtemps négligé, est en fait une disposition d'ordre très général qui se superpose pourrait-on dire, à tous les autres, notamment à l'article 10 et à l'article 16. Un petit Comité de trois membres (M. de Brouckère, lord Cecil et le ministre roumain, M. Titulesco) fut chargé d'élaborer un rapport qui fut adopté par le Conseil en décembre 1927 (1). Ce rapport se borne à indiquer les mesures qui peuvent être prises par le Conseil dans telle ou telle circonstance, en se basant sur les résolutions adoptées par l'Assemblée et le Conseil, ainsi que sur les précédents établis à l'occa-

(1) Voir la publication de la Société des Nations, article 14, 1927. Voir rapports et résolutions concernant l'article 16.

sion des différends réglés jusqu'à ce jour. Le rapport distingue les cas où la menace de guerre n'apparaît pas comme sérieuse ou ne présente pas un caractère pressant et les cas où la menace de guerre est imminente. Dans le premier cas les mesures proposées sont les suivantes :

a) Le Conseil examinera le cas à une réunion, au besoin spéciale, à laquelle seront convoqués les parties en litige.

b) Le Conseil peut prier une organisation ou même une personnalité désignée par lui, d'exercer auprès des parties une action conciliatrice ;

c) Le Conseil peut également suggérer de soumettre la question à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, conformément à l'article 13 du Pacte ;

d) S'il y a doute sur les faits du litige, une Commission de la Société des Nations peut être envoyée sur les lieux pour faire une enquête, avec le consentement du souverain territorial ;

e) Enfin, le Conseil peut demander un avis consultatif à la Cour permanente ou à une Commission de juristes désignée par lui s'il estime qu'un point de droit est impliqué dans le litige.

Dans le deuxième cas, c'est-à-dire si la menace de guerre est imminente, le caractère des mesures change du tout au tout.

a) Tout d'abord la réunion du Conseil doit être convoquée dans le délai le plus strict et même avant la séance, le président du Conseil en exercice peut inviter les parties par télégramme à s'abstenir de tout acte d'hostilité.

b) Aussitôt le Conseil réuni, il agit directement sur les parties, par tous les moyens de pression morale dont il dispose. Il s'efforce d'éviter que le *statu quo* soit troublé, en indiquant aux parties les opérations de mobilisation, mouvements de troupe, etc., dont il estime qu'elles doivent s'abstenir, et fait pression sur elles pour obtenir un accord. Dans certains cas on prévoit que le Conseil pourra délimiter une zone neutre.

c) Pour se rendre compte de la façon dont ces mesures sont exécutées et se tenir au courant, le Conseil fait envoyer sur place une mission.

d) Si l'une des parties néglige de se conformer à ses avis, le Conseil peut manifester officiellement sa désapprobation, recommander aux États membres de retirer leur représentant diplomatique et même prendre des mesures plus graves, par exemple, si l'État en défaut persiste dans ses préparatifs ou commet des actes hostiles, procéder à des mesures d'avertissement et même à des démonstrations navales ou aériennes. Ces mesures seraient naturellement confiées à un État membre du Conseil disposant des forces nécessaires.

Si malgré toutes ces mesures le recours à la guerre se produit, dit le rapport, il est probable qu'elles auront permis de déterminer quel est l'État agresseur, et dans ce cas on pourra mettre à exécution d'une façon plus rapide et plus efficace les dispositions de l'article 16, c'est-à-dire les sanctions (1).

---

(1) Voir la brochure citée ci-dessus de la Société des Nations, *L'Organisation de la Paix*.

Toutes ces mesures ont déjà été employées efficacement dans certaines occasions dont nous aurons à reparler ; conflit polono-lithuanien ; conflit serbo-albanais ; conflit italo-grec ; conflit gréco-bulgare, etc... Elles ont donc fait leurs preuves. Mais on a encore voulu pousser plus loin l'étude des possibilités, et certains organismes de la Société des Nations, de nature technique, ont été appelés à collaborer avec le Conseil en vue d'assurer la sécurité.

C'est ainsi que la Commission de l'organisme des communications et du transit a été amenée à étudier, dans son ensemble, le problème des communications intéressant la Société des Nations en période de crise. Il s'agissait d'assurer les communications intéressant la Société lorsque son action est requise avec rapidité. La commission envisagea le problème non seulement du point de vue du Conseil, mais des relations de toute nature entre les États intéressés, le Conseil, le secrétaire général et les missions ou commissaires qui pourraient être envoyés par le Conseil. Les mesures techniques proposées concernent à la fois les transports par voies ferrées, les transports par navigation aérienne, les questions télégraphiques et radio-télégraphiques, les questions téléphoniques : organisation de trains et d'horaires spéciaux, liaison des différents modes de transport, autorisations pour les aéronefs de survoler certains territoires, création dans chaque État d'un service central de coordination des transports et communications de la Société des Nations. D'autres études ont porté sur l'identification des aéronefs effectuant un service pour la

Société des Nations, sur l'aménagement d'un terrain d'atterrissage proche du siège de la Société des Nations ; enfin sur la création d'un poste de T. S. F. à la disposition de la Société des Nations.

L'Assemblée de 1927 a approuvé ces travaux et adopté une déclaration solennelle sur le fonctionnement rapide des organismes de la Société en temps de crise, en invitant tous les États membres à prendre à l'avance toutes les mesures utiles pour le faciliter.

L'Assemblée de 1928 a été plus loin, elle a adopté les conclusions du Comité du Conseil en ce qui concerne l'interprétation de l'article 11. Elle a étudié de très près, sans pourtant parvenir encore à un résultat définitif, la question du poste de télégraphie sans fil, Mais surtout, elle a obtenu un résultat qui peut être décisif sur un autre point (1).

Le Comité financier de la Société des Nations avait été chargé d'étudier une proposition finlandaise, produite en 1927, relative à l'assistance financière qui pourrait être donnée à des états victimes d'une agression et qui auraient pu éprouver à la suite d'une agression, quelques difficultés à emprunter isolément. Le système était en résumé le suivant : l'État attaqué contracterait lui-même un emprunt gagé d'une manière générale sur ses ressouces, mais grâce à une garantie internationale, dont le mécanisme se rapprocherait de l'emprunt autrichien de restauration conclue sous les auspices de la Société, ces emprunts seraient singu-

(1) Voir l'article du professeur G. Scelle dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 octobre 1928, sur la première session de la Société des Nations.

lièrement facilités et hâtés. Ce projet fut soumis au Comité d'arbitrage et de sécurité constitué par la Commission préparatoire en novembre 1927 et il vient d'aboutir, devant l'Assemblée de 1928, à un projet de Convention qui sera par la suite ouverte à la signature des États. Cette Convention est destinée à permettre l'assistance financière, non seulement aux États victimes d'une agression, mais à ceux qui en seraient simplement menacés. Il est bien de nature à faciliter l'application de l'article 16 et à faire réfléchir éventuellement l'agresseur, car non seulement on fournit à sa victime des moyens de résistance, mais encore on donne aux prêteurs un nouveau motif d'intervention assez efficace : ils auront le désir d'obtenir d'efficaces garanties pour l'argent qu'ils auront prêté.

***

Le Comité d'arbitrage et de sécurité dont nous venons de parler est un nouvel organisme technique de la Société des Nations qui a été créé par l'Assemblée de 1927. Son origine est dans les efforts faits par la Société des Nations en vue de parvenir à la limitation des armements (1).

Nous n'avons pas à parler dans ce travail de cette limitation parce qu'elle ne rentre pas dans notre sujet. Il nous en faut cependant dire ici un mot. Elle est une des tâches capitales qui ont été confiées à la

---

(1) Voir l'article du professeur G. Scelle, sur la VIIIe Assemblée, dans la *Revue politique et parlementaire*, d'octobre 1927.

Société des Nations. On s'est aperçu assez vite qu'il n'y avait pas de limitation possible des armements si la sécurité des États n'était pas assurée au préalable; ou tout au moins la limitation progressive des armements ne peut être réalisée que dans la mesure où la sécurité s'accroit elle aussi progressivement. L'Assemblée de 1927, afin de hâter la possibilité de cette limitation prit en considération plusieurs propositions: l'une émanait de la délégation française (proposition Paul Boncour) ; l'autre de la délégation allemande (proposition Bernstorff) ; une troisième de la délégation norvégienne (Docteur Nansen) ; une quatrième de la Hollande (proposition de M. van Blockland). Elles tendaient toutes à reprendre plus ou moins en détails les idées principales du protocole de Genève de 1924 ; on les a résumées en trois termes bien connus : arbitrage, sécurité, désarmement.

Il s'agissait d'une part de développer les procédures de conciliation et d'arbitrage, d'autre part de multiplier les Traités de sécurité sur le modèle des accords de Locarno. Tout celà bien entendu en vue d'aboutir à une Conférence de désarmement consécutive à ces efforts.

L'Assemblée vota donc une résolution ainsi conçue : « L'Assemblée... préoccupée de réaliser les conditions politiques qui assureraient le succès des travaux du déasrmement ; convaincue que la condition principale de ce succès est que chaque État assuré de n'avoir pas à pourvoir seul aux soins de sa sécurité par le moyen de ses armements particuliers puisse la faire reposer également sur l'action collective organisée

de la Société des Nations, affirmant que cette action doit tendre principalement à prémunir ou à arrêter tout recours à la guerre, et éventuellement à protéger efficacement tout État victime d'une agression ; convaincue que les charges qui pourraient en résulter pour les différents États seront d'autant plus facilement acceptées par ceux-ci, qu'elles seront en fait réparties sur un plus grand nombre d'États, et que les obligations particulières des États auront été plus nettement définies et limitées :

« 1. Recommande le développement progressif de l'arbitrage, au moyen d'accords particuliers ou collectifs, afin d'étendre à tous les États la confiance mutuelle indispensable au succès complet de la Conférence de limitation et de réduction des armements.

« 2. Prie le Conseil d'instituer un Comité, etc... »

Ce Comité c'est précisément le Comité d'arbitrage et de sécurité.

Il devait être une émanation de la Commission préparatoire du désarmement ; il devait s'occuper des moyens de développer l'arbitrage, de développer les accords de sécurité ; enfin il aurait à entreprendre l'étude des différents articles du Pacte relatifs à l'action du Conseil et à l'action de la Société en cas de crise.

L'Assemblée de 1927 avait elle-même fixé le programme des travaux du Comité. Nous y relèverons le passage suivant :

« L'Assemblée estime que ces mesures (susceptibles de donner à tous les États des garanties de sécurité) doivent être cherchées à la fois : dans une action de la

Société des Nations tendant à provoquer, à généraliser, et à coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité ;

« Dans la préparation systématique des moyens à employer par les organes de la Société des Nations pour mettre les membres de la Société en mesure d'exécuter les obligations leur incombant en vertu des différents articles du Pacte ;

« Dans les Ententes qu'il serait loisible aux États membres de la Société, sans préjudice des obligations du Pacte, de conclure entre eux, à l'effet de proportionner leurs engagements à la solidarité géographique ou autre, plus ou moins grande, qui les lierait à d'autres États ;

« Et d'autre part, dans une invitation faite par le Conseil aux différents États à l'informer des mesures qu'ils seraient prêts à prendre pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil dans le cas d'un conflit se produisant dans une région déterminée, chaque État indiquant que dans tel ou tel cas, soit toutes ses forces, soit telles de ses forces militaires, navales ou aériennes, pourraient intervenir immédiatement dans le conflit pour appuyer les décisions ou recommandations du Conseil ».

On remarquera cette dernière disposition et dans les précédentes les idées que nous avons déjà signalées, notamment en ce qui concerne la variabilité des mesures à prendre selon que c'était tel ou tel État, grand ou petit, proche ou lointain, et aussi en ce qui concerne la sorte de décentralisation dont nous avons parlé.

Le Comité d'abritrage et de sécurité fut composé de délégués des divers États par la Commission préparatoire du désarmement, à sa session de novembre 1927. Le Comité comporte un délégué de l'Union des Républiques soviétiques, mais les États-Unis qui pourtant siègent à la Commission préparatoire n'ont pas voulu y envoyer des représentants.

Aussitôt constitué, le Comité se réunit à Prague pour une première session et désigna trois rapporteurs : M. Holsti, délégué de la Finlande, pour les questions relatives à l'arbitrage et à la conciliation, M. Politis, délégué de la Grèce, pour les accords de sécurité et M. Rutgers, délégué des Pays-Bas pour l'étude des articles du Pacte et de leur utilisation intégrale.

Les résultats de ses travaux ont été présentés à l'Assemblée de 1928. Le Comité d'arbitrage et de sécurité avait élaboré tout d'abord six modèles de conventions sur le règlement pacifique des conflits internationaux dont trois modèles de conventions générales et trois modèles de conventions bilatérales. L'Assemblée a refondu tous ces avant-projets en un seul texte dénommé « Acte général » qui est un véritable modèle de traité de conciliation et d'arbitrage offert à l'adhésion de tous les États et qui pourra entrer en vigueur dès qu'il aura été signé par deux États. Les Gouvernements peuvent, s'ils le préfèrent, conclure des conventions bilatérales dont les modèles ont été approuvés également par l'Assemblée. Nous sommes en présence d'une espèce de codification de l'arbitrage et de la conciliation ; cette codification se rattache aux travaux des deux conférences de la Paix de La Haye.

En ce qui concerne la sécurité, l'Assemblée a recommandé à l'examen des Gouvernements trois modèles de traités élaborés par le Comité dont le premier est un modèle de traité collectif d'assistance mutuelle, le second un modèle de traité collectif de non agression, le troisième un type de traité bilatéral de non agression.

En outre, l'Assemblée a invité le Conseil à se mettre à la disposition des États intéressés pour les aider à conclure une sorte de médiation ou de bons offices des traités de l'une ou l'autre catégorie, selon les opportunités.

Enfin elle a recommandé un modèle de traité élaboré sur les plans d'une proposition de la délégation allemande dans le but de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Mais sur ce troisième chapitre de ses travaux, le Comité d'arbitrage et de sécurité en est au commencement et il continue ses efforts (1).

*
* *

Tel est l'état actuel de la question en ce qui concerne la sécurité. Il y a eu sans doute des projets plus larges élaborés dans le but de boucher ce qu'on a appelé les fissures du Pacte. Nous en parlerons plus loin. Mais dès à présent nous constatons qu'il serait à la fois inexact et malveillant de prétendre, comme on le fait trop souvent, que la Société des Nations a fait peu de choses pour établir la sécurité. Nous avons

---

(1) Voir le résumé mensuel de la Société des Nations d'octobre 1928.

indiqué seulement les efforts qui ont été réalisés sans rien dire des possibilités de l'avenir. Mais si l'on est tant soi peu de bonne foi, on reconnaîtra que la situation est bien différente de celle qui existait avant la dernière guerre. On l'a dit, à plusieurs reprises, à la Tribune de l'Assemblée, M. Briand l'a répété à nouveau dans son discours de septembre 1928 : ce qui était possible en 1914 ne le serait plus aujourd'hui, où l'agression préméditée et préparée de longue main comme celle des empires centraux trouverait devant elle des obstacles qui n'existaient pas auparavant. Il y aura mieux que de vagues propositions de recourir à l'arbitrage comme l'avait fait en 1914 le ministre anglais des Affaires étrangères au Gouvernement allemand. Nous verrions entrer en jeu toutes les procédures que nous venons d'énumérer : d'abord la réunion à Genève du Conseil ; les négociations en sa présence entre les États antagonistes ; l'intervention des mesures préventives ; l'appel à l'opinion publique ; peut-être aussi l'intervention de l'Assemblée elle-même comme cela s'est produit plusieurs fois ; enfin l'obligation, pour le Gouvernement décidé à passer outre, de dénoncer ostensiblement tous les engagements qu'il pourrait avoir pris, soit en matière d'arbitrage, soit en matière de sécurité, soit en ce qui concerne la juridiction obligatoire de la Cour, soit même en ce qui concerne simplement les obligations qui résultent pour lui du Pacte de la Société des Nations.

Si l'un des États voulait en revenir à la théorie du chiffon de papier, ce serait pour tant de conventions et tant d'obligations qu'il aurait à y recourir que

l'éventualité en semble presque invraisemblable. On ne saurait bien entendu affirmer qu'un État puissant ne veuille pas et ne soit pas en mesure de braver le monde entier et de dédaigner la résistance qui peut lui être offerte par les autres États membres du Conseil. Mais il semble bien que les chances, pour qu'il en soit ainsi, ont sensiblement diminué et que la sécurité des États, en général, et des petits États en particulier, s'est nettement accrue. Elle s'accroitra encore davantage si l'on voit s'accentuer l'évolution vers les traités d'arbitrage obligatoire et vers les accords de sécurité sur le modèle de ceux de Locarno.

D'ailleurs l'expérience de presque dix années nous montre que la Société des Nations, en sa conception actuelle et alors qu'elle n'a pas encore acquis toute la vigueur que le temps lui apportera, a pu en effet non seulement dans beaucoup de cas éviter des guerres, mais arrêter des hostilités qui avaient déjà commencé. Nous n'allons certes pas énumérer ici toutes les interventions de la Société dans le domaine de la sécurité. Mais il nous semble opportun de rappeler quelques exemples ; nous nous attacherons à des cas dans lesquels étaient menacés des États faibles par rapport à leurs agresseurs ; ce qui montrera combien précisément, les petites puissances ont intérêt à faire partie de la Société des Nations.

***

Le premier conflit soumis à la Société des Nations fut celui des îles d'Aaland qui s'était élevé entre la

Suède et la Finlande (1). Ce conflit mettait en jeu le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la population des îles, rattachée territorialement à la Finlande, ayant manifesté le désir de faire retour à la Suède. Il menaçait de s'envenimer lorsque le Gouvernement britannique attira sur lui l'attention du Conseil en vertu de l article 11 ; les deux pays acceptèrent la médiation de la Société, Le Conseil laissa les îles sous la souveraineté finlandaise, mais en leur garantissant l'autonomie et la neutralité. La Suède eut quelque mérite à accepter cette solution qui d'ailleurs a depuis assuré la paix dans la Baltique. En d'autres temps, le Gouvernement de Stockholm aurait pu être singulièrement tenté de récupérer un archipel que la Russie lui avait enlevé par la force et de s'assurer une position stratégique importante. L'intervention de la Société des Nations a donc eu un résultat heureux. Il ne faut pourtant pas l'exagérer, car le danger de guerre n avait pas été vraiment aigu ni la sécurité de la Finlande directement menacée.

Beaucoup plus instructif fut le conflit de Vilna entre la Pologne et la Lithuanie. Nous en avons déjà parlé et n'y reviendrons pas parce que c'est plutôt l'indépendance du Gouvernement que la sécurité de l'État qui avait été menacée en l'espèce. Ajoutons simplement que les négociations engagées à Koenigsberg,

---

(1) Voir la brochure du Secrétariat de la Société des Nations, intitulée *Son Œuvre*, mise à jour en 1927, et le tract du professeur G. Scelle : *L'Œuvre politique de la Société des Nations*, Presses Universitaires, 1926.

sous l'égide de la Société des Nations en vue de rétablir des relations normales entre les deux peuples n'ont pas encore pu aboutir. La mauvaise volonté de M. Voldemaras les a jusqu'ici fait échouer et dans sa session de septembre 1928, parallèle à la neuvième session de l'Assemblée, le Conseil a, de nouveau, pressé les deux Gouvernements de reprendre les pourparlers en prévenant cette fois la Lithuanie que si son obstruction persistait, il interviendrait en tiers dans les négociations en vue de réaliser une médiation nécessaire.

Ce qu'il faut souligner, dans cette affaire, qui dure depuis près de huit ans, c'est d'abord que la Société des Nations est parvenue à empêcher les hostilités malgré un état de tension qui à certains moments paraissait presque désespéré. C'est ensuite et surtout que, désireux de maintenir la paix et de protéger l'indépendance de la Lithuanie, le Conseil a, à diverses reprises, empêché le voisin puissant du petit État de Kowno de régler lui-même, ce qui lui eut été bien facile, la question à sa convenance. M. Voldemaras a profité de la bienveillance du Conseil pour agir vis-à-vis de Varsovie, et parfois vis-à-vis du Conseil lui-même, avec le plus grand sans-gêne qui a même été qualifié d'outrecuidance ; il n'a réussi ainsi qu'à détourner de lui l'opinion publique mondiale presque toute entière. Si discutable est la question de savoir si la Lithuanie, qui se compose d'un groupe ethnique très restreint, présente vraiment les éléments indispensables à la constitution d'un État indépendant, on comprend en tout cas que le Conseil n'ait pas voulu en

préjuger et qu'il ait voulu maintenir à ce petit peuple toutes ses possibilités d'avenir, car il n'est pas responsable de la conduite de son Gouvernement (1).

Nous n'insisterons pas non plus sur le conflit polono-allemand relatif à la Haute-Silésie et consécutif au plébiscite qui eut lieu en mars 1921. On sait que ni la Commision du plébiscite, ni le Conseil suprême qui se trouvait divisé par une opposition de vues entre la France et l'Angleterre, n'avaient pu se mettre d'accord au sujet de la répartition des territoires contestés entre les deux pays. Le conflit en vint à ce point qu'une armée d'insurgés polonais et une armée de volontaires allemands fortes environ de 30.000 hommes chacune et parfaitement équipées entrèrent en lutte et se livrèrent de véritables batailles rangées. MM. Briand et Lloyd George soumirent le conflit au Conseil de la Société des Nations, ce qui, dès le début, amena un certain apaisement et permit aux contingents alliés de s'interposer entre les belligérants. Le Conseil composa une Commission des représentants de la Belgique, du Brésil, de la Chine et de l'Espagne, pays entièrement désintéressés dans le conflit, et ce fut ce Comité qui, aidé d'experts techniques, parvint d'abord à établir en six semaines une délimitation de la frontière et ensuite à faire conclure entre les deux pays antagonistes un traité qui ressemble à un véritable Code des relations économiques entre les deux pays dans les

(1) Voir chapitre précédent la bibliographie citée et, en plus, l'article du professeur Katzebo : *La Question de Vilna*, dans la « Revue Générale de Droit International public », 1928, n° 5.

territoires partagés. Là le Conseil est parvenu non seulement à maintenir la paix, mais à arrêter de véritables opérations de guerre. Observons toutefois qu'il ne s'agissait pas alors de défendre un État faible contre une agression d'un État fort, car en raison de la situation de l'Allemagne il était difficile de savoir de quel côté la balance aurait penché. Nous citons ce cas pour montrer comment l'intervention de la Société des Nations a pu venir à bout de difficultés qui paraissaient insolubles et que le Conseil suprême n'avait pu résoudre.

Plus intéressant à notre point de vue a été le différend entre l'Albanie et la Yougo-Slavie (1).

Pendant la guerre l'Albanie avait été envahie par plusieurs armées belligérantes. A la fin, les Albanais formèrent un Gouvernement provisoire et proclamèrent leur indépendance. Mais les frontières du nouvel État étaient mal délimitées. Pourtant, en novembre 1920, l'Albanie fut admise dans la Société, précisément pour la garantir contre les ambitions possibles de ses voisins. En avril 1921 le Gouvernement albanais signala que son territoire était l'objet d'empiètements continuels de la part des Yougo-Slaves, au nord, et des Grecs, au sud. Le Conseil qui savait que la Conférence des Ambassadeurs étudiait alors le règlement des frontières albanaises, pria les puissances de rendre leur décision le plus vite possible et intervint auprès des troits États intéressés pour que le

(1) Voir la brochure ci-dessus citée de M. Jacques Dumas.

statu quo fut maintenu. Le Gouvernement albanais porta la question devant l'Assemblée, en novembre 1921, et celle-ci reconnut que l'indépendance et la souveraineté de l'Albanie se trouvaient établies par le fait même de son admission à la Société des Nations. Elle chargea en outre le Conseil de nommer une Commission impartiale de trois membres pour se rendre en Albanie et y surveiller l'exécution de la décision imminente des Ambassadeurs. La Commission qui se composait d'un Luxembourgeois, d'un Norvégien et d'un Finlandais, arriva en Albanie en novembre 1921, mais déjà le Gouvernement britannique, invoquant l'article 11 du Pacte avait provoqué une réunion extraordinaire du Conseil. Il signalait, en effet, qu'à la suite de troubles survenus chez les Mirdites, des forces yougo-slaves avaient envahi la région. Le Gouvernement anglais proposait, en conséquence, d'appliquer immédiatement au Gouvernement de Belgrade les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte. On affirme même que l'Angleterre offrait de mettre sa flotte à la disposition de la Société. Au surplus, on apprenait en même temps que la Conférence des Ambassadeurs venait de fixer les frontières. Le Gouvernement de Belgrade fit alors savoir à Genève qu'il respecterait ces frontières et ferait évacuer par ses troupes les territoires attribués à l'État albanais. Le Conseil prescrivit alors à sa Commission d'enquête de tracer une zone de démarcation provisoire et de se tenir au courant du retrait des troupes yougo-slaves et des troupes albanaises de part et d'autres de cette zone. La Commission devait en outre rechercher les moyens

de faire cesser les troubles et d'en éviter le retour. Le 10 décembre, le président de cette Commission fit savoir que l'évacuation était terminée. La Commission demeura encore en Albanie pour étudier diverses questions relatives aux problèmes soulevés par la question des frontières et ses recommandations furent ensuite appliquées par la Commission de délimitation instituée par la Conférences des Ambassadeurs.

Dans sa session de mai 1922 (Séance du Conseil du 12 mai) Lord Balfour indiquait la morale de l'incident : « Il n'existe pas au monde d'homme d'État, de nation ou d'organisation qui eut pu accomplir dans cette affaire ce que la Société des Nations a accompli. Si le Gouvernement des Serbes-Croates et Slovènes d'une part et le Gouvernement albanais d'autre part, ont respecté les décisions de l'Assemblée et du Conseil et celles de la Commission envoyée sur les lieux par la Société des Nations, c'est que les Albanais et les Yougo-Slaves savaient que la Société des Nations, l'Assemblée et le Conseil, ne travaillaient pas dans un esprit égoïste et que tous leurs avis sont donnés exclusivement pour le grand bien de ceux auxquels ils s'adressent ».

Nous ajouterons que, cette fois, il s'agissait bien d'un petit État qui avait tout à redouter soit d'un accord entre ses voisins, en vue d'un partage, soit d'un établissement définitif de la Yougoslavie, toujours si désireuse de s'établir sur les rivages de l'Adriatique, afin de pouvoir réaliser une sorte d'équilibre vis-à-vis de l'Italie. Cette fois la paix était sauvegardée et en même temps se trouvait protégé un petit État, à

ce moment décidé à vivre libre, bien que depuis il n'ait pas su aussi bien se défendre contre les empiètements de son autre voisin. l'Italie.

Mais voici un autre cas plus caractéristique encore : c'est celui de l'affaire de Corfou (1).

Il est lié au précédent, car l'origine en a été l'assassinat du général Tellini, en août 1923, survenu alors que celui-ci procédait avec d'autres Italiens à la délimitation des frontières albano-grecques, cette fois pour le compte de la Conférence des Ambassadeurs. A la suite de cet attentat, le Gouvernement de M. Mussolini envoya à Athènes un ultimatum ; la Grèce n'accepta pas immédiatement toutes les conditions imposées, notamment le versement d'une indemnité ; alors la flotte italienne et des forces de débarquement occupèrent l'île de Corfou. Le Gouvernement grec, légitimement inquiet d'un pareil acte de force, saisit à la fois la Conférence des Ambassadeurs et le Conseil de la Société des Nations, ce qui compliqua les choses. C'est la première fois que le Conseil se trouvait saisi d'un litige intéressant une grande puissance titulaire d'un de ses sièges permanents. On n'avait pas été sans objecter en effet dans les cas précédemment cités, et notamment à l'occasion de l'intervention dans l'affaire des frontières albanaises, que la Société se montrerait moins autoritaire et plus génée s'il s'agissait d'un État fort et influent que vis-à-vis d'une puissance moyenne ou d'une petite puissance.

(1) Nicoglou, *Le Canflit Italo-Grec*, thèse, Dijon, 1925.

Les événements semblèrent d'abord donner raison à ces critiques, car le Conseil parut hésiter à se déclarer compétent. Il n'était pas douteux qu'il le fût puisque le danger de guerre existait, ce qui faisait jouer l'article 11, et que d'autre part l'Italie avait violé l'article 12 qui interdit à tous les membres de la Société de recourir à la force avant d'avoir utilisé les procédures d'ordre pacifique que prévoit le pacte. Bien plus légitimement encore que vis-à-vis de la Yougo-Slavie, le Conseil et l'Angleterre auraient dû proposer, cette fois encore, l'utilisation de l'article 16 et des sanctions. Mais le Gouvernement de Londres pratiquait sans doute déjà à l'égard de l'Italie cette complicité qui l'a amené depuis à laisser faire, sinon à encourager le pacte de Tirana, et à partager ainsi les responsabilités du Gouvernement fasciste dans l'état de trouble qui pèse sur les relations italo-yougoslaves. A la vérité le Conseil était fort gêné parce que la Conférence des Ambassadeurs était déjà saisie du litige et s'était réservée le droit de fixer des pénalités si la Grèce était reconnue responsable, ce qui préjugeait en partie de la solution de la question.

Mais il se trouva, cette fois encore, que le litige ayant surgi au moment où l'Assemblée était réélue, (septembre 1923) le Conseil put s'appuyer sur elle comme il l'avait fait dans l'affaire polono-lithuanienne, et tout en acceptant de collaborer avec la Conférence des Ambassadeurs, indiquer à celle-ci une solution transactionnelle qui donnait satisfaction à l'équité.

Moyennant une indemnité destinée à sauvegarder le

point d'honneur national, on obtint de l'Italie, sous la pression de l'opinion publique incarnée dans l'Assemblée, le retrait de ses troupes et l'évacuation de Corfou. C'est bien la première fois, semble-t-il, qu'un grand État, en pleine crise de nationalisme, et qui vient de s'emparer d'une proie ardemment convoitée, consente à relâcher son étreinte. L'objectif de la politique italienne est la domination de l'Adriatique. Rome n'aurait pas reculé devant une guerre pour la possession de Fiume et Corfou qui lui fournissait une position stratégique de premier ordre pour commander le canal d'Otrente, c'est-à-dire l'accès du *mare nostro*. C'est cependant sous la pression purement morale, peut-on dire, de l'Assemblée de la Société des Nations qui déjà avait galvanisé la volonté hésitante du Conseil, que le Duce lui-même hésita à braver l'opinion, à rompre ouvertement avec l'article 10 du Pacte et à persévérer dans l'agression. Il y a là l'exemple le plus typique de l'obstacle que constitue l'existence seule de la Société des Nations au retour d'événements semblables à ceux qui se sont passés en 1914.

Il est encore une affaire qu'il est indispensable de rappeler pour montrer le rôle de la Société des Nations en ce qui touche la sécurité. C'est l'incident de frontière entre la Grèce et la Bulgarie, du mois d'octobre 1927, dite affaire de Demir-Kapou. Au cours d'une échauffourée entre postes frontières, un officier grec et une sentinelle bulgare furent tués en territoire bulgare sans qu'il y ait eu préméditation de part ni d'autre. Le Gouvernement de Sofia proposa une

enquête, mais le Gouvernement hellénique que présidait alors le dictateur Pangalos fit envoyer à Sofia une note comminatoire réclamant des excuses, des sanctions et des indemnités, sur un ton tout à fait identique à celui de l'ultimatum que la Grèce elle-même reçu de l'Italie à la suite de l'assassinat du général Tellini Peu après une division grecque pénétrait en territoire bulgare et concentrait son attaque sur la ville de Petritch. Le secrétaire général, saisi aussitôt d'une requête bulgare, avisa le président du Conseil en exercice, M. Briand. Celui-ci fit convoquer immédiatement le Conseil à Paris, tout en envoyant aux deux Gouvernements intéressés des télégrammes leur enjoignant de cesser les hostilités. Cette action fut d'ailleurs communiquée immédiatement à la presse et à toutes les chancelleries. Aussitôt réuni, le Conseil invita les deux Gouvernements à faire savoir dans les vingt-quatre heures si les ordres de retrait de troupes avaient été envoyés, et les attachés militaires de France, d'Angleterre et d'Italie à Belgrade reçurent l'ordre de se rendre sur les lieux et de faire connaître si la décision du Conseil était exécutée. Elle le fut. Le Conseil envoya alors une Commission d'enquête sur les lieux dans le double but d'établir les responsabilités et de suggérer en même temps les moyens de prévenir de pareils incidents. A sa session suivante (décembre 1925), sur le rapport de cette Commission, le Conseil régla définitivement l'affaire. Le Gouvernement hellénique accepta de verser au Gouvernement bulgare une indemnité en réparation des dommages causés par l'avance des troupes grecques. En outre,

la réorganisation des postes frontières fut décidée et deux officiers suédois furent envoyés sur les lieux pour prévenir le retour de ces incidents dangereux.

Cette affaire qui eut un grand retentissement en raison de la netteté et de l'énergie des mesures prises, a servi d'exemple et de précédent au rapport sur lequel nous avons insisté du Comité du Conseil lorsqu'il se préoccupa d'étudier les pouvoirs du Conseil en cas de crise et d'énumérer les différentes phases de la procédure qu'il aurait alors à suivre. Ce précédent montre en effet que les conflits apparemment les plus dangereux et les plus brusques, lorsqu'ils sont pris à temps, peuvent être résolus avec une facilité relative. Là encore, comme dans l'affaire polono-lithuanienne, comme dans celle de Haute-Silésie, les opérations avaient commencé. On a pu pourtant les arrêter. Là encore, comme dans les autres cas, que nous avons précédemment cités, on peut dire qu'il s'agissait de défendre un État faible contre un État fort, car la Bulgarie était désarmée, en vertu du traité de Neuilly, en face de la Grèce qui jouissait de la disposition de toutes ses facultés d'agression.

Sans insister davantage, nous pouvons donc affirmer et tenir comme démontré que la Société des Nations, par l'organe de son Conseil, dispose de moyens véritablement efficaces pour empêcher la guerre, prévenir ou arrêter une agression, et protéger les faibles contre les abus de la force ; ces moyens se réalisent par les efforts du Conseil et de l'Assemblée ; ils ont un point d'appui dans l'opinion publique.

***

Les considérations que nous venons d'émettre donnent une impression d'optimisme. Celle-ci s'accroît lorsque l'on examine dans quel sens, en tant qu'il s'agit de la sécurité, les institutions de Genève peuvent évoluer et le feront probablement (1).

On peut dire, en effet, que jusqu'ici, malgré les efforts dépensés, on n'a pas fait à Genève de très grands progrès sur la situation telle qu'elle se présentait au lendemain de la signature du Pacte. Nous avons même vu qu'on peut admettre que les articles 10 et 16 ont été plutôt diminués que renforcés par les interprétations qui en ont été officiellement données. Mais tout un travail s'accomplit en vue de boucher les fissures par où la guerre, et par elle le droit de la force, peuvent s'introduire dans les interstices des articles du Pacte. Ce travail est opiniâtre ; il s'est manifesté par le traité d'assistance mutuelle et par le fameux protocole de Genève de 1924.

Le traité d'assistance mutuelle dont le projet fut présenté à l'Assemblée en 1923 était le résultat d'une transaction entre deux thèses sur la sécurité : celle de l'Angleterre, telle que la soutenait Lord Robert Cecil et celle de la France que défendait M. Henry de Jouvenel. Il s'agissait d'organiser la garantie en échange des engagements relatifs au désarmement. La thèse anglaise voulait que la garantie fut générale,

---

(1) Voir la brochure du Secrétariat de la Société des Nations : *Arbitrage, Sécurité et Réduction des armements.* Documents et travaux de la V[e] Assemblée (Genève 31 octobre 1924).

c'est-à-dire que les États signataires du Pacte s'engageassent individuellement et collectivement à se porter assistance en cas d'agression. La thèse française soutenait qu'il ne peut y avoir de garantie effective qu'en vertu de plans de défense préalablement établis et de traités particuliers entre États liés par des situations politiques communes ou des préoccupations de défense commune. Cette thèse soulevait les craintes de tous les adversaires du système, réputé dangereux, des alliances défensives. Elle avait pour elle tous les États qui se sentaient menacés par la précarité de leur situation depuis la guerre. Il était possible de concilier les deux points de vue, en faisant coexister un système de garantie mutuelle générale avec des systèmes particuliers ou régionaux de garantie spéciale entre groupes d'États liés par une spéciale communauté d'intérêts. Cette conciliation fut l'œuvre de la résolution XIV de la IIIe Assemblée du projet de traité d'Assistance mutuelle.

Ce projet de traité débutait par la condamnation de la guerre d'agression comme crime international. Il entendait par guerre d'agression toute guerre contraire aux dispositions du Pacte et confiait au Conseil le pouvoir de déclarer dans un délai de quatre jours quel était l'État victime d'une agression ; cette situation l'autorisait à réclamer l'assistance prévue. Aussitôt la garantie jouait et le Conseil pouvait prescrire diverses mesures : sanctions économiques, désignation des États qui devraient intervenir, énumération des forces qu'ils devraient fournir ; décisions au sujet de la priorité des communications et des transports,

coopération financière, désignation du commandant en chef. Telle était la garantie générale. Quant aux garanties particulières, il était dit que des accords préventifs entre États et complémentaires pourraient être conclus sous les auspices de la Société des Nations ou même sans sa participation, mais ils devaient être enregistrés et soumis au contrôle du Conseil qui s'assurerait de leur conformité avec les principes du Pacte et du Traité. Ces accords complémentaires pourraient être mis en œuvre aussitôt que l'agression se produirait. Enfin, le Traité permettait des mesures préventives : tout État pouvait dénoncer au Conseil les armements suspects; le Conseil, prendrait des mesures de précaution, demanderait des explications ainsi que l'abrogation de mesures dangereuses, et tracerait des zones démilitarisées, etc...

Le projet ne fut pas accepté par les Gouvernements, bien que l'Assemblée leur en eut recommandé l'adoption. Beaucoup d'entre eux se refusaient à accepter l'autorité et le pouvoir de décision qu'il conférait au Conseil. D'autres objectaient que la prévision des sanctions les obligerait plutôt à augmenter leurs armements qu'à les restreindre. On faisait remarquer, en outre, que le déclenchement des traités particuliers par la seule volonté des signataires créait un gros élément d'incertitude. Enfin, on faisait remarquer que le Conseil n'avait guère de moyen effectif de déterminer l'agresseur ; comme il devait prendre ses décisions à l'unanimité, il était invraisemblable que la plupart du temps il put arriver à le qualifier, surtout dans le bref délai imparti qui se

conciliait mal avec la nécessité de négociations sans doute la plupart du temps délicates et ardues.

Malgré le rejet du traité d'assistance mutuelle les efforts furent continués dans le même sens lorsque s'opéra le rapprochement des politiques française et anglaise sous les ministères Herriot et Mac Donald. Alors à Genève, l'Assemblée de 1924 élabora le protocole resté fameux.

Ce protocole (1) commençait par soumettre tous les conflits à l'arbitrage, à l'exception des seuls conflits dits du domaine réservé ; c'est-à-dire des questions que le Droit international laisse à l'appréciation souveraine des parties. Mais même pour ceux-là il interdisait la guerre. Toute guerre devenait donc désormais un acte d'agression, à l'exception de la guerre purement défensive ou de la guerre collective ou de sanctions entreprise conformément au Pacte de la Société des Nations.

Le Protocole donnait ensuite de larges pouvoirs de prévention au Conseil ; il reproduisait en les amplifiant tout le jeu des précautions stipulées dans le projet de traité d'assistance mutuelle. Mais allant beaucoup plus loin que ce projet, il s'efforçait de donner au Conseil les moyens propres à déterminer l'agresseur. Pour cela il cherchait une détermination automatique de façon à éviter de se heurter à la règle de l'unanimité. L'agresseur devait se déterminer lui-même en vertu d'une présomption. Tout État qui

---

(1) Sur le projet de traité d'assistance mutuelle et le Protocole de Genève, voir l'article de M. Scelle, résumant les antécédents du Pacte Kellog, dans *La Paix par le Droit*, numéro de septembre 1928.

d'une part aurait refusé de se plier aux procédures pacifiques successives dont le protocole établissait une véritable échelle et qui d'autre part aurait recouru aux armes, serait par ces deux faits reconnu *ipso facto* agresseur, en vertu d'une présomption irréfragable. Immédiatement les sanctions joueraient contre lui et le Conseil recevait le pouvoir de requérir l'assistance des États membres et même de leur prescrire comment cette assistance devrait être donnée. Le protocole prévoyait un certain ordre dans les réquisitions que le Conseil pourrait faire. Il était prévu qu'il ne s'adresserait d'abord qu'aux États situés dans le même continent ; qu'il ne demanderait à chacun que les prestations économiques, financières ou militaires qu'il serait en état de fournir, etc... En somme on retrouvait là la décentralisation et le régionalisme dont nous avons parlé à propos de l'application de l'article 16. Enfin il était prévu qu'au cas où les deux adversaires pourraient être considérés tous les deux comme agresseurs, c'est-à-dire comme se dérobant aux prescriptions du protocole, on n'appliquerait à leur égard que les sanctions d'ordre économique.

On a pu critiquer ce protocole en disant qu'il comportait encore certaines lacunes et que la présomption irréfragable d'agression ne serait pas toujours facile à faire jouer. Cela est vrai, mais cependant il semble bien que cette fois, à Genève, on avait trouvé le bon chemin et qu'il faut obliger le Conseil à se prononcer sur l'agresseur lorsqu'il est patent qu'il y a agression. Dans ce cas les négociations et influences politiques

et les compromissions entre diplomates doivent pouvoir être écartées. Reste la pierre d'achoppement de l'unanimité ; il faudrait arriver pour faire œuvre viable à substituer la décision de la majorité à celle de l'unanimité, mais en raison de la résistance de la plupart des États, et en particulier des grandes puissances, cette solution n'est pas encore mûre.

Aussi le protocole fut, comme le traité d'assistance mutuelle, rejeté par les puissances et en particulier par l'Angleterre, précisément parce que le Gouvernement anglais estimait ne pas pouvoir se plier d'une part à l'obligation générale de l'arbitrage ou de la juridiction obligatoire, et d'autre part, parce qu'il ne voulait pas s'engager à mettre les forces de l'Empire britannique à la disposition de la Société des Nations pour appliquer, le cas échéant, des sanctions. L'amirauté britannique ne voulait pas, en particulier, risquer de se trouver aux prises avec les États-Unis par exemple, en établissant un blocus contrairement aux vues du Gouvernement de Washington (1).

On assista à propos de ce protocole à une modification complète des positions prises par l'Angleterre et la France quant à la question de la garantie. Au cours de 1925, M. Chamberlain déclara au Conseil qu'il était impraticable d'établir immédiatement une garantie générale donnant au Conseil des pouvoirs s'imposant aux autres États et qu'il fallait en revenir aux procédés des accords particuliers et régionaux.

---

(1) Sur le protocole voir Hans Wehberg, Cours professé à l'Académie de Droit international de La Haye, 1926.

Cela c'était l'ancienne thèse française qui était ainsi reprise. Et au même moment M. Briand s'efforçait au contraire de défendre au Conseil la conception du protocole. C'était là un revirement curieux.

Le protocole, pas plus que le traité d'assistance mutuelle, n'avait en réalité exclu les accords régionaux. Il les avait même bien améliorés. Il l'avait fait en ce sens qu'il leur avait enlevé le principal prétexte à objections, d'est-à-dire leur similitude avec les anciens traités d'alliance défensive. Il avait déclaré en effet que non seulement les accords régionaux devraient être contrôlés par le Conseil, mais encore qu'ils dedevraient être ouverts librement à tous les intéressés, notamment aux États qui pourraient se croire visés par ces accords. Le nouveau système tendait ainsi à remplacer les traités d'alliance défensive, c'est-à-dire des coalitions entre États et opposées les unes aux autres, par des traités de garantie dans lesquels des États tiers joueraient pour ainsi dire un rôle de médiateurs ou de départiteurs. En s'engageant à se porter au secours de l'État attaqué ils obligeraient l'agresseur éventuel à réfléchir en songeant que son agression provoquerait ainsi d'elle-même une coalition. Une sanction régionale devait ainsi se déclencher d'elle-même sous le contrôle du Conseil qui gardait le droit d'intervenir, préalablement à la sanction et à la garantie générales.

Cette combinaison des accords particuliers avec la garantie générale a eu au moins l'avantage de donner origine au traité de Locarno.

Les accords de Locarno ne sont pas autre chose, en

effet, qu'une application régionale du protocole (1). De quoi se composent-ils en effet ? D'abord de stipulations d'arbitrage et de conciliation généralisées ; puis de garanties particulières données par des États tiers au cas où un conflit se produirait entre l'Allemagne et ses voisins. En ce qui concerne la France et la Belgique, la garantie est donnée par l'Angleterre et l'Italie. En cas de violation de la zone démilitarisée et d'agression de l'Allemagne contre la frontière occidentale, telle qu'elle l'a reconnue, la garantie de l'Angleterre et celle de l'Italie joueraient ou bien instantanément si la violation n'était pas discutable ou bien sur l'intervention du Conseil de la Société des Nations s'il n'y avait qu'une menace d'agression. Que l'on se trouvât dans l'un ou l'autre cas, le Conseil de la Société des Nations devra être immédiatement saisi pour qu'il puisse suivre le litige et contrôler l'action des États garants. Du côté de l'est l'Allemagne n'a pas reconnu définitivement les frontières avec la Pologne et la Tchécoslovaquie. Elle s'est engagée cependant à ne pas recourir à la force pour les modifier. Et à cet effet elle a signé des traités d'arbitrage et de conciliation analogues à ceux qui la lient pour l'Occident. Ici c'est la France qui fournit sa garantie. Bien entendu l'application de l'article 16 du Pacte et des sanctions générales, est réservée au cas où le Conseil estimerait devoir les recommander.

Il n'est pas douteux que le système des accords de

---

(1) Voir sur les accords de Locarno l'article du professeur G. Scelle, dans *La Paix par le Droit*, 1926.

Locarno apporte à ses signataires un accroissement considérable de sécurité. Les représentants de la France à la Société des Nations, même lorsqu'ils soutiennent que cette sécurité n'est pas encore parfaite, n'ont pas songé à le contredire. Si ces accords se multipliaient, la garantie qui en résulterait pour la plupart des États d'Europe aboutirait à développer un sentiment de sécurité générale. C'est la raison pour laquelle on s'efforce d'aboutir à des systèmes semblables en Europe centrale et dans les Balkans notamment, et c'est celle aussi pourquoi la neuvième Assemblée de la Société des Nations a demandé au Conseil de s'entremettre pour favoriser la conclusion d'accords de ce genre sur le modèle des projets à élaborer par le Comité d'arbitrage et de sécurité.

En somme la tendance qui s'était manifestée par le protocole de 1924 n'est pas abandonnée. A la huitième assemblée la Pologne a fait voter une déclaration mettant la guerre d'agression hors la loi et cette déclaration doit servir de prélude au pacte Kellogg. D'autre part, la neuvième Assemblée a repris la marche vers l'arbitrage obligatoire. Enfin la multiplication des accords du genre de ceux de Locarno, complète dans l'ensemble le système du protocole. On peut espérer que celui-ci renaîtra si le seul obstacle qui s'y oppose réellement, c'est-à-dire la mauvaise volonté du Gouvernement anglais, vient à disparaître. C'est en effet l'obstination du Gouvernement anglais à ne pas vouloir se plier à l'arbitrage obligatoire et à ne pas accepter les responsabilités que l'application des sanctions lui ferait encourir qui est l'origine directe et la cause

continuelle de l'imperfection du système de la Société des Nations en matière de sécurité.

En réalité l'Angleterre, ici, comme ailleurs, entend réserver l'emploi de ses forces pour le soutien de ses intérêts particuliers. Elle l'a bien prouvé en faisant une réserve lors de la signature du Pacte Kellogg qui n'est autre chose, comme on l'a si justement écrit que l'établissement d'une véritable doctrine de Monroé britannique (1). L'Angleterre, en effet, accepte de répudier la guerre, mais à la condition que l'on considère comme actes de simple défense les mesures de force qu'elle serait appelée à prendre pour protéger les communications entre elle et ses dominions ou colonies et pour soutenir les intérêts de l'Empire dans les les régions où ils peuvent être affectés. Cette imprécision est fâcheuse et fait naître la suspicion. Pour toute une partie du monde, Orient et Extrême Orient, l'Angleterre veut considérer comme acte de légitime défense tout ce qui nuit à ses intérêts. D'un tel système et d'un tel arbitraire l'Égypte est la première à ressentir la menace, car elle est manifestement visée et en bon rang. La véritable sécurité est autre ; elle a pour point de départ qu'aucun État ne puisse apprécier librement ce qui peut être ou n'être pas conforme à ses intérêts. Il faut au contraire que chaque État lorsqu'il se croit menacé puisse compter sur le recours à la Société des Nations ou à des États garants contrôlés par elle et ait la certitude de voir ses réclama-

(1) Voir les articles du professeur G. Scelle sur le Pacte Kellog, dans *La Paix par le Droit*, d'octobre 1928 et dans *Le Monde Nouveau*, numéro d'avril 1928.

tions discutées, sa sécurité garantie et les coups de force de son adversaire arrêtés. Le Pacte Kellogg n'aboutit pas à cela. Il ne parle pas de sanctions. Il aboutira à donner à l'Angleterre des échappatoires pour se soustraire aux obligations du Pacte de la Société des Nations. La sécurité ne sera vraiment établie que lorsque les plus grands États ne pourront utiliser leurs forces que pour satisfaire aux obligations contractées à Genève et sous le contrôle du Conseil et celui de l'Assemblée, eux-mêmes placés sous le contrôle de l'opinion publique.

C'est ainsi seulement qu'un État faible pourra trouver les garanties de sa sécurité, sinon il restera à la merci de l'appétit, des convoitises et des visées impérialistes d'un autre État voisin ou non. Il faut que les petits États trouvent dans la Société des Nations tout ce qui importe à leur sécurité et la garantie efficace de celle-ci. Il y en a déjà, ce n'est pas assez. Il faut en donner de supplémentaires ; ce sera réalisé lorsque l'on aura fini à Genève par trouver et arrêter le système complet de garantie mutuelle générale et que sous la pression de la Société des Nations les accords de garantie particulière à la fois se seront multipliés et se seront améliorés.

CHAPITRE V

La Société des Nations et l'organisation internationale

Nous avons dit qu'un État jeune, en demandant son admission à la Société des Nations y trouve la reconnaissance de sa personnalité comme État, celle de son égalité, celle de son indépendance et enfin des conditions indispensables de sécurité. Ce sont des avantages essentiels d'ordre politique et dont on ne saurait faire fi. Mais nous estimons qu'à certains égards cet État peut y trouver encore mieux. Il devient membre de la communauté internationale et à ce titre rencontre les conditions en quelque sorte morales de son développement comme État, de sa culture et en somme de son évolution dans le progrès.

Comme l'enseigne M. le professeur G. Scelle, la Société des Nations n'est pas seulement une organisation politique destinée à maintenir la paix, elle est, plus encore, un essai d'organisation juridique, écono-

mique et sociale de la communauté internationale (1). Il s'en suit qu'aucun État véritablement digne de ce nom et soucieux de poursuivre ses destinées dans la voie du progrès et des relations internationales ne peut rester à l'écart de la Société des Nations.

La preuve en est que même les grands États qui se croient assez forts pour se passer d'elle, du point de vue politique, les États-Unis, par exemple, ou ceux même qui se prétendent ses adversaires comme la Russie des Soviets ne peuvent cependant s'abstenir de participer à son activité. Les États-Unis, par exemple, tout en rejetant délibéremment toute immixtion dans les affaires politiques de la Société des Nations ne peuvent pas refuser de collaborer à son activité au point de vue juridique, économique et social.

Ils ont étudié le moyen de participer à la Cour de justice et ils y ont un juge. Ils participent aux travaux des organismes qui s'occupent du désarmement et du trafic des armes. Ils sont venus à la Conférence économique générale de 1927, et avec eux la Russie y est venue. Ils participent à la lutte contre l'opium et autres drogues nuisibles, à beaucoup de commissions d'ordre humanitaire et social : placement des réfugiés, traite des blanches, etc. (2).

Sans vouloir étudier, ni même énumérer toutes les activités de la Société des Nations, nous en mentionnerons brièvement les principales ; nous verrons ainsi

---

(1) Voir notamment le Cours de doctorat du professeur G. Scelle sur l'Organisation internationale du travail.

(2) Voir le tract du Secrétariat de la Société des Nations : *L'année de la Société des Nations* (octobre 1926, octobre 1927).

comment un État soucieux de son avenir, et l'Égypte en particulier, ne saurait se désintéresser de ce qui se fait à Genève en dehors du domaine purement politique.

***

La Société des Nations agit à ce point de vue par des organismes techniques qu'elle ouvre libéralement aux États qui ne sont pas encore membres de la Société. Elle leur permet ainsi de faire cette sorte de stage dont nous avons parlé qui précèdera leur admission comme membres, on pourrait dire, de plein exercice. Parmi ces organismes techniques, nous citerons l'Organisation international du Travail, l'Organisme des communications et du transit, l'Organisme d'hygiène internationale, l'Organisme économique réorganisé avec son Comité consultatif, l'Organisme de coopération intellectuelle. Tous ces organismes poursuivent des buts analogues : coordonner par des conventions générales les législations particulières de chaque pays pour aboutir dans les limites du possible à une législation internationale. En même temps ils arrivent à coordonner aussi les efforts des administrations nationales de façon à arriver à donner l'équivalent de services publics internationaux (1).

Prenons comme exemple l'Organisation internationale du Travail. Celle-ci a déjà élaboré un véritable Code du travail, plus de 27 textes de conventions qui ont réuni, à l'heure actuelle plus de trois

---

(1) Voir le tract du professeur G. Scelle, *La Société des Nations. Sa nécessité. Son but*, aux Presses Universitaires.

cents ratifications. Un État soucieux des rapports sociaux entre ouvriers et patrons peut-il ignorer cette législation ouvrière internationale ? (1). Il le peut d'autant moins que même s'il est retardataire pour les lois industrielles, la législation internationale du travail lui accordera des délais et prendra en considération des circonstances spéciales telles que le défaut de développement de l'outillage, des nécessités de climat ou encore le poids des traditions ; il pourra ne se mettre que progressivement au niveau des autres puissances industrielles. Bien plus, la législation du travail de Genève s'occupe avec un soin tout particulier du travail des indigènes et de l'exploitation trop souvent barbare des races soumises à un régime de colonisation, de protectorat ou de mandat. Il y a donc dans l'accession à l'organisation internationale du travail un moyen de lutter contre l'exploitation d'un pays par l'industrie et le capitalisme des étrangers. Sans être dans la même situation que certaines possessions africaines, l'Égypte, on ne saurait le nier, est sous la dépendance économique de l'Angleterre, le travail du peuple égyptien, notamment dans l'industrie du coton, est en grande partie destiné à profiter au capitalisme anglais. Elle a donc tout intérêt à se mettre sous la protection juridique des conventions votées à Genève par la Conférence du travail. Car on peut être sûr que le Gouvernement britannique ne fera rien de lui-même pour appliquer ces conventions aux travailleurs égyptiens.

(1) Voir Georges N. Barnes : *History of the International Labour Office*, Londres, 1926.

***

Si maintenant nous passons à l'organisation des communications et du transit, notre affirmation apparaîtra encore bien plus évidente (1).

L'organisation des communications et du transit a pour but d'établir une réglementation internationale des voies de communication par terre et par eau entre les différents peuples. C'est une première tentative de constituer juridiquement ce que l'on appelle le domaine public international. La première conférence générale de l'organisation s'est tenue à Barcelone en mars-avril 1921. Elle a élaboré le règlement de l'organisme et mis sur pied un certain nombre de conventions dont plusieurs n'ont été définitivement adoptées que par la deuxième conférence générale de Genève de novembre-décembre 1923. Les textes adoptés par la conférence visent non seulement la liberté des transports en transit, mais la réglementation des transports sur les voies navigables d'intérêt international, le régime international des voies ferrées, le régime international des ports maritimes, le transport en transit de l'énergie électrique, et même une convention sur l'aménagement des forces hydrauliques. On peut juger par là de l'intérêt de ses travaux. La Commission a en outre étudié la réforme du calendrier qui intéresse les rapports des pays musulmans avec les pays de religion orthodoxe et catholique, la réglementation de la T.S.F., la circulation interna-

(1) Voir le tract de la Société des Nations : *Communications et Transit* et *Son Œuvre*, p. 58 et s.

tionale des automobiles, les passeports pour lesquels elle a obtenu un allègement considérable du régime excessif qui sévissait partout depuis la guerre, la question du jaugeage en navigation intérieure et en navigation maritime, l'éclairage des côtes, l'état général de la navigation intérieure, en particulier sur le Rhin et le Danube, etc.

On voit l'intérêt de l'Égypte à faire partie d'une organisation de ce genre. L'Égypte, en effet, est un nœud important des communications mondiales et l'on peut sans paradoxe affirmer qu'il y a là l'une des causes de ses malheurs politiques. C'est parce qu'elle est à un point d'intersection des communications impériales que la puissance anglaise pèse sur elle si lourdement. Nous n'avons pas à retracer ici l'histoire des malheurs que lui a valu la domination anglaise sur le Canal de Suez (1). Mais il importe pourtant de rappeler que la réglementation des canaux interocéaniques est un des chapitres les plus importants de l'organisation du domaine public international.

On est généralement d'accord pour considérer que la liberté de la navigation doit être assurée sur les canaux interocéaniques comme dans les détroits et comme dans la haute mer, puisqu'ils en font en somme partie intégrante (2). En même temps il faut bien constater — un peu de bonne foi y suffit — que les

---

(1) Voir la thèse de F. Yeghen, *Le Canal de Suez et la réglementation internationale des canaux interocéaniques*, Dijon, 1927.

(2) Voir le livre du professeur Visscher, *Le Droit International des Communications*. Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes de Paris. Voir aussi le Cours de licence du professeur G. Scelle : le domaine public international.

grandes puissances impérialistes se sont toujours efforcées de mettre la main sur ces nœuds de communication maritimes et y ont réussi. Elles leur ont bien donné un statut qui respecte plus ou moins les principes de la libre navigation, mais leur domination et leur suprématie militaire n'en existent pas moins. Ainsi Gibraltar en ce qui concerne un détroit, et Kiel ou Panama en ce qui concerne les canaux.

En ce qui concerne le canal de Suez, sa situation est réglée par la Convention internationale de Constantinople du 29 octobre 1888, mais en fait l'Angleterre dispose, par l'occupation militaire, du contrôle de cette voie d'eau et nous savons que c'est pour ne pas abandonner ce contrôle qu'elle continue à imposer à l'Égypte l'occupation du reste du territoire.

En ce qui concerne les canaux creusés tout entiers sur le territoire d'un État, il n'est que deux solutions possibles, ou bien laisser à l'État territorialement souverain le contrôle et l'application des règles internationales garantissant la liberté de la navigation ou bien donner ce contrôle à un organisme international, fonctionnant sous l'autorité de la Société des Nations. La troisième solution, la solution actuelle, qui permet le contrôle d'un État tiers parce que cet État tiers est puissant est celle précisément qui est à rejeter parce qu'elle se traduit par la vassalité et l'esclavage. En ce qui concerne Suez, lorsque l'Égypte aura conquis sa pleine indépendance, on ne voit pas pourquoi elle ne contrôlerait pas elle-même la liberté de la navigation telle qu'elle est organisée par la convention de 1888 qui garantit en même temps les

eaux du Canal et de ses approches contre les opérations de guerre. Mais enfin si l'Égypte ne devait pas pouvoir exercer ce droit, le contrôle de la Société des Nations, c'est-à-dire d'un organe représentant toute la communauté des peuples, serait seul acceptable. Il y a un précédent qu'on ne peut se dispenser d'invoquer, c'est celui des détroits turcs.

L'histoire de ces détroits montre à quel point la possession de ces communications excite la rivalité des puissances et quels sont les terribles conséquences et les fléaux qui en peuvent provenir. Le résultat a été la main-mise successive de toutes les grandes puissances sur la liberté politique et la souveraineté du Gouvernement turc, des guerres sanglantes et des entraves à la navigation. Ce n'est qu'à la suite de la grande guerre que l'on s'est décidé enfin à faire intervenir un autre régime utilisant les organismes internationaux de la Société des peuples (1).

D'après le traité de Sèvres, le régime des détroits était le suivant :

a) Liberté de navigation au profit du pavillon de commerce de toutes les nations ;

b) Même liberté au profit du pavillon de guerre, même si les puissances riveraines, la Grèce et la Turquie, sont belligérantes, sauf les restrictions destinées à assurer leur sécurité et l'observation des règles de la neutralité ;

---

(1) F. Yeghen, *op. cit.*, 2e partie, chap. I, p. 180 et s. Voir aussi Delaborde, *Le Dernier règlement de la question des Détroits à la Conférence de Lausanne*, thèse, Dijon, 1923, et Husny-Hussein, *Le Canal de Suez et la politique égyptienne*, thèse, Montpellier, 1923.

c) Restrictions à la souveraineté locale en ce qui concerne les taxes et tarifs à la navigation, comme sur les fleuves internationaux ;

d) Institution d'une Commission internationale se substituant aux puissances riveraines pour l'administration et pour la police des détroits, sur le modèle de la Commission du Danube et sous le contrôle de la Société des Nations. Cette commission internationale comprenait des délégués des différentes puissances signataires, mais la Grèce et la Turquie ne pouvaient avoir la présidence, ni faire échec aux décisions. La Commission avait son budget, ses ressources propres, ses forces de police et son pavillon et jouait ainsi le rôle d'une véritable personne du Droit international.

Le traité de Lausanne qui le remplace va beaucoup moins loin. L'article 23 du traité principal signé le 24 juillet 1923 reconnaît le principe de la liberté du passage et de navigation. Mais une convention spéciale en date du même jour règle les détails d'application : liberté de passage sous pavillon commercial en temps de paix comme en temps de guerre (la Turquie ne peut empêcher la navigation neutre) ; suppression de toute taxe ou charge qui ne correspondrait pas à des services rendus ; limitation des navires de guerre pouvant passer dans la Mer Noire au maximum de la flotte la plus forte appartenant à l'une des puissances riveraines ; précautions pour assurer les droits de la Turquie lorsqu'elle est belligérante, mais démilitarisation des rives, etc... Quant à la Commission internationale des détroits, elle n'est plus, comme

dans le traité de Sèvres, un organisme souverain. Elle n'a que les attributions d'une agence de contrôle et de surveillance. Composée de représentants de chaque puissance signataire, elle est présidée par le délégué turc et doit adresser un rapport annuel au Conseil de la Société des Nations (art. 10 de la Convention spéciale).

L'article 18 de la Convention spéciale ajoute :

« Si une violation des dispositions sur la liberté du passage, une attaque inopinée ou quelque acte de guerre ou menace de guerre venaient à mettre en péril la liberté de la navigation des détroits et la sécurité des zones démilitarisées, les Hautes Parties contractantes et dans tous les cas la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, les empêcheront conjointement par tous les moyens que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet ».

Nous voici donc ici en présence d'un système qui fonctionne sous la contrôle de la Société des Nations et donne au Conseil des pouvoirs déterminateurs analogues à ceux qu'on a cherché à lui confier dans le traité d'assistance mutuelle et le protocole. Il s'agit ici d'une question spéciale et non plus d'une autorité d'ordre général. On a usé de moyens détournés ; mais enfin on doit y voir une application du système de sécurité. Un tel système serait bien préférable pour l'Égypte au maintien de l'autorité arbitraire du Gouvernement anglais et il ôterait tout prétexte à celui-ci pour exiger, comme il continue à le faire, l'occupation par ses troupes du territoire égyptien. Nous le disons, on ne peut concevoir en matière de

communications internationales que le respect de la souveraineté locale ou une règlementation vraiment internationale, c'est-à-dire édictée par les organismes techniques de la Société des Nations et contrôlée par les Institutions de Genève.

***

Si de l'Organisme des communications nous passons à l'organisme économique (1), il suffira de rappeler les grands résultats déjà obtenus dans ce domaine pour montrer qu'un pays aussi riche économiquement et appelé à un avenir aussi large que l'Égypte, ne saurait s'en désintéresser. L'organisation économique et financière de la Société des Nations est née de la conférence de Bruxelles en 1920. Elle s'est ensuite dédoublée. L'organisation financière s'est surtout occupée d'apporter remède au déséquilibre financier résultant de la guerre et de permettre la restauration de certains pays comme l'Autriche, la Hongrie, l'Albanie, ainsi que de permettre à d'autres pays, la Grèce, la Bulgarie, la ville de Dantzig, etc... de contracter les emprunts nécessaires, soit pour leur restauration économique, soit pour l'établissement des nombreux réfugiés qui affluaient chez eux. L'Égypte est heureusement assez riche pour n'avoir pas besoin de l'aide internationale en matière financière. Elle aurait compris plutôt qu'on la sollicitât d'apporter son

(1) Voir le tract du Secrétariat de la Société des Nations : *Organisation économique et financière*, et l'article déjà cité du professeur G. Scelle, dans la *Revue politique et parlementaire* d'octobre 1927.

concours financier à l'œuvre de relèvement de l'après-guerre et elle eut été heureuse de participer à cette œuvre de solidarité comme membre de la communauté internationale.

Mais l'ancienne section économique de la Société des Nations devenue aujourd'hui un véritable organisme technique, depuis sa réforme de 1927, et la création du comité consultatif économique permanent, revêt aujourd'hui une importance mondiale dont nul pays ne peut se désintéresser. La Commission économique de l'organisme étudie toutes les grandes questions qui intéressent non seulement le rétablissement de la vie économique, mais tout le régime du commerce international et même celui de la production. La Conférence économique générale de 1927 réunissait non seulement tous les pays membres ou non de la Société des Nations, mais était composée de façon à représenter directement les intéressés eux-mêmes : agriculteurs, industriels, commerçants, ouvriers, coopérateurs et même consommateurs (1). Elle a abouti à un certain nombre de résolutions et recommandations que la Société des Nations s'efforce de mettre en œuvre, d'abord par des études systématiques et techniques, ensuite par des conventions, notamment des conventions douanières. La plus récente de ces conventions, et la plus célèbre, est la convention sur les prohibitions. Grâce à elle les prohibitions ont été presque totalement supprimées soit à l'entrée soit à la sortie.

---

(1) Voir sur la Conférence économique de 1927, l'article du professeur G. Scelle, dans la *Revue politique et parlementaire* de juin 1927.

Elle avait été précédée d'une autre convention de 1924 sur les formalités douanières qui n'est pas moins importante pour la liberté du commerce international (1).

A l'heure actuelle on a entrepris de réglementer le commerce de certaines matières premières, les peaux, les os, le charbon, le sucre. C'est là un pas en avant très hardi et l'Égypte ne peut s'empêcher de penser qu'elle est elle-même productrice d'une matière première très importante, le coton, et qu'elle devra avoir son mot à dire lorsqu'il s'agira, tôt ou tard, d'entreprendre la stabilisation et la réglementation de sa production et de son commerce. Ce n'est d'ailleurs là qu'un exemple, car tout État à un intérêt évident à participer directement à l'élaboration de la règlementation internationale économique, c'est-à-dire à participer à la législation internationale au lieu de se la laisser imposer. Cela revient à dire que tout État a un intérêt évident à être membre de la Société des Nations.

***

Il y a aussi l'Organisation internationale de l'hygiène (2). Nous ne décrirons pas sa constitution spéciale qui tient à ce qu'il a fallu respecter la situation acquise par l'Institut international d'hygiène de Paris. Mais toute l'activité de cet institut est effectivement concentrée aujourd'hui à Genève et cette

(1) Tract déjà cité de la Société des Nations, *L'Année de la Société des Nations.*

(2) Voir le tract du Secrétariat, *L'Organisation d'hygiène de la Société des Nations.*

activité est extrêmement efficace. Certains États membres de la Société des Nations sous prétexte qu'ils sont fort éloignés de l'Europe et du bassin méditerranéen, auxquels les efforts de l'organisation ont d'abord été consacrés, ont eu quelque difficulté à comprendre qu'elle poursuivait une œuvre de salut public international et qu'on ne pouvait répondre de l'extension des maladies épidémiques et épizootiques, même dans les régions les plus éloignées de leur point d'origine. Aujourd'hui, d'ailleurs, l'activité de l'Organisation internationale d'hygiène se répand sur toute la surface du globe. Elle a poursuivi ses études en Afrique pour y dépister la maladie du sommeil et d'autres fléaux tropicaux. Elle a établi un centre épidémilogique à Singapour, elle vient enfin, ces dernières années de s'étendre sur l'Amérique du Sud. Mais, répétons-le, c'est surtout dans le vieux monde qu'elle a dû d'abord agir.

La Commission des épidémies a d'abord opéré en Pologne et en Russie, dès 1921 et 1922, pour éviter que les épidémies qui sévissaient en pays bolchéviques et décimaient la population ne se répandissent sur l'Europe. La Conférence de Varsovie, en mai 1922, l'en préserva.

La Commission intervint à nouveau lorsque les hostilités gréco-turques eurent refoulé en Grèce les dizaines de milliers de réfugiés d'Asie-Mineure et organisa une campagne de vaccination contre la thyphoïde, le choléra, etc... Elle envoya ensuite dans les ports de la Méditerranée orientale et les mers voisines une Commission chargée d'étudier les conditions sani-

taires et de proposer une révision de la convention sanitaire internationale signée à Paris en 1912. Sur la demande du Japon, une enquête fut instituée également en Extrême-Orient pour empêcher la transmission des maladies par le commerce maritime et une conférence réunit les représentants des pays d'Extrême-Orient.

On peut donner bien d'autres exemples : les recherches entreprises en ce qui concerne la tuberculose, le cancer, le paludisme, notamment en Europe orientale, dans les États balkaniques, en Palestine et en Syrie. Sur la demande de la Perse un expert médical a été envoyé pour étudier sur place la situation sanitaire. L'organisation d'hygiène coopère également avec la Commission de l'opium dans sa lutte contre les stupéfiants. Enfin elle a créé un service de renseignements épidémiologiques et un système d'échanges de personnel sanitaire entre les États.

L'Égypte se trouve ainsi, pour ainsi dire, au centre de ces opérations ; elle en bénéficie indirectement, car elle est plus exposée qu'aucun pays par suite de sa situation géographique aux dangers des épidémies qui peuvent naître, soit en Orient, soit en Extrême-Orient. Cette fois encore elle peut prétendre légitimement jouer, dans ce domaine, un rôle plus actif et contribuer directement à l'évolution de cette activité particulièrement noble et précieuse de la Société des Nations.

***

Pour terminer, nous aurions des réflexions analogues à faire en ce qui concerne l'Organisme de coopé-

ration intellectuelle, la Commission de Genève et l'Institut de Paris (1). L'Organisme de coopération intellectuelle n'est certes pas aujourd'hui le service le plus avancé de la Société des Nations. Étant donné les ressources pécuniaires très limitées mises sur ce point à la disposition de la Société des Nations, elle a dû borner ses efforts. Tout d'abord elle a prescrit une enquête générale sur les conditions de la vie intellectuelle d'après-guerre et elle s'est efforcé d'aider les nations dont la vie intellectuelle était particulièrement affectée par leur situation économique et financière. Puis, on a formé dans un certain nombre de pays des Commissions nationales de coopération intellectuelle travaillant en relations étroites avec la Commission internationale. Il en existe actuellement plus de vingt.

Depuis, on a créé un Office international de renseignements universitaires en vue d'améliorer les relations entre les Universités, les professeurs et les étudiants des divers pays.

La Commission a préparé en outre un certain nombre de projets de convention, notamment sur la propriété scientifique et sur l'échange des publications officielles et sur les droits d'auteur. On se préoccupe également d'organiser internationalement la documentation scientifique et en particulier la bibliographie, d'accord avec l'Institut international de bibliographie de Bruxelles.

---

(1) Voir le tract du Secrétariat, *La Société des Nations et la Coopération intellectuelle*, 3e édit., révisée 1927.

Dans le domaine des arts et des sciences citons la création d'un Office international des musées qui intéresse particulièrement l'Égypte.

Enfin on sait que grâce aux libéralités du Gouvernement français un Institut international de coopération intellectuelle doté d'une subvention annuelle de deux millions de francs et de subventions des Couvernements polonais et tchécoslovaques, fonctionne à Paris et remplit un rôle de préparation et d'exécution des travaux et des décisions de la Commission internationale de Genève.

L'Égypte aurait bien à prendre part à cet effort fait pour rapprocher les intellectuels de tous les pays et pour développer la documentation historique, ethnographique, archéologique nécessaire aux savants. Sa civilisation remonte à la plus haute antiquité et les traces les plus curieuses s'en retrouvent sur son sol. C'est aussi par excellence le pays de la culture islamique. Qu'elle ait sa place dans cet effort mondial. Elle s'en montre digne. On sait quels efforts ont été faits par le Gouvernement égyptien, de tous temps et en particulier depuis l'avènement de Sa Majesté le roi Fouad pour développer la culture et répandre l'instruction dans un pays où l'absence d'instruction est encore trop sensible. Toute l'élite de la jeunesse égyptienne vient chercher en Europe et particulièrement en France, sa patrie intellectuelle, les éléments de perfectionnement dont elle ressent profondément le besoin. D'autre part, l'Université égyptienne se développe de plus en plus avec le concours des savants et des professeurs étrangers. Les Facultés de droits et

de lettres, en particulier, continuent à faire appel à d'éminents professeurs français. Il y a là dans cet échange constant entre l'Europe et l'Égypte non pas seulement la preuve de l'intérêt qu'il y aurait pour l'Égypte à s'associer aux travaux de l'Organisation de coopération intellectuelle de la Société des Nations, mais un exemple pratique de coopération intellectuelle de fait (1).

***

Nous nous en tenons à ces considérations d'ordre général. Il serait sans doute facile de continuer à montrer l'intérêt que peut avoir une nation jeune à participer aux autres activités de la Société des Nations. Celles-ci en effet se multiplient chaque jour. Signalons aussi les deux grandes œuvres qui sont entreprises dans le domaine purement juridique : l'unification du Droit privé par l'Institut de Rome ; la codification du Droit international dont la première Conférence a été fixée par la neuvième Assemblée, c'est-à-dire cette année même, au début de 1930 au plus tard (2) et qui est déjà commencée en Amérique. Nous ne pouvons décrire toutes les autres branches d'activité sociale, humanitaire, culturelle, auxquelles une nation digne de ce nom ne peut demeurer

---

(1) Nous croyons utile de signaler ici également que la Commission de Coopération intellectuelle a entrepris une enquête et une action tendant à assurer l'éducation des enfants dans la voie de la paix et de leur apprendre ce qu'est la Société des Nations. Voir sur ce point important la brochure de G. Prudhommeaux, *Pour la Paix par l'Ecole*, Nîmes, 1928.

(2) Voir l'article cité du professeur G. Scelle, dans la *Revue Politique et parlementaire*, octobre 1928.

étrangère : protection de l'enfance ; lutte contre l'opium et les autres drogues nuisibles ; prohibition de la traite des femmes et des enfants ; lutte contre l'esclavage ; répression du commerce des publications obcènes ; lutte contre l'alcoolisme ; secours aux populations frappées de calamités ; aide aux réfugiés et aux proscrits encore si nombreux dans l'après-guerre. Il y aurait à citer aussi le régime des mandats en raison des affinités de la population égyptienne avec certaines autres nations voisines, soumises à ce régime ; et le système des minorités elles-mêmes qui soulèvent de si graves questions de justice et d'application des droits de l'homme et du citoyen, etc...(1).

Notre but n'est pas de faire une revue de tous les domaines de coopération internationale dans lesquels la Société des Nations s'est engagée, mais seulement d'aboutir à cette conclusion que lorsque l'on soutient la théorie de l'universalité de la Société des Nations, ce ne doit pas être seulement parce que cette universalité est une grande force pour les institutions de Genève, mais parce que le principe s'impose dans l'intérêt de tous les peuples dont aucun ne doit être exclu des bénéfices de l'organisation de la communauté internationale.

---

(1) Voir le tract du Secrétariat, *L'Œuvre sociale et humanitaire de la Société des Nations.*

CONCLUSIONS

La constatation que nous faisons ainsi se joint à toutes celles que nous ont procurées déjà nos précédents chapitres. Il existe une solidarité internationale qui trouve son expression dans la Société des Nations. Celle-ci a été créée pour le maintien de la paix et pour réaliser le progrès de l'humanité ; mais pour cela elle a besoin de toutes les nations qui composent cette humanité. Inversement toutes les nations qui existent ont besoin d'elle pour assurer leur développement intégralement. Nous avons montré que cet intérêt de faire partie de la Société des Nations est particulièrement grand pour un État que les circonstances politiques ont maintenu dans une situation de demi-sujétion et qui s'efforce par tous les moyens d'en sortir pour accomplir sa destinée et devenir un peuple libre. Il trouve en effet dans les institutions de Genève non seulement la défense des droits qui lui sont déjà reconnus, mais aussi les moyens les plus propres à conquérir ceux que l'on lui dénie et à fortifier sa situation de membre majeur de la famille des nations. Il y trouve

aussi les moyens de se développer socialement. intellectuellement et moralement et de conquérir ainsi les titres de dignité qui lui permettront de revendiquer et de conserver ensuite cet état de majorité internationale. Sans doute, il peut se heurter pendant un temps plus ou moins long, lorsqu'il cherche à faire triompher à Genève une candidature, à l'opposition intéressée des États qui voudraient le maintenir en tutelle ; mais nous l'avons dit déjà dans le premier chapitre, cette opposition ne pourrait pas se maintenir indéfiniment, car la noblesse même de l'ambition qui inspire cette candidature et les sentiments qui la légitiment trouveraient certainement dans le sein même de la Société des Nations des sympathies et une aide qui finiraient par la faire triompher et par l'imposer un jour. même aux adversaires les plus puissants.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit,
M. VIGNES.

Vu :
Le Président de la thèse,
G. SCELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 13 février 1929.
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER.

ANNEXE

Le Pacte

PRÉAMBULE

Les hautes parties contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe,

D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements,

De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés,

Adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations.

Composition de la Société.

Article premier. — Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent Pacte, ainsi que les États, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent

Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres membres de la Société.

Tout État, Dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires et navals.

Tout membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte.

Organes.

Art. 2. — L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le Présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent.

Assemblée.

Art. 3. — L'Assemblée se compose de représentants des membres de la Société.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être disigné.

L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

Chaque membre de la Société ne peut compter plus de trois représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

Conseil.

Art. 4. — Le Conseil se compose de représentants des États-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie et du Japon, ainsi que de représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre membres sont désignés librement par l'assemblée et aux époques

qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les représentants de ..... sont membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres membres dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Chaque membre de la société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un représentant.

Procédure.

Art. 5. — Sauf disposition expréssément contraire du présent Pacte, *ou du présent traité,* les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du président des États-Unis d'Amérique.

Secrétariat.

Art. 6. — Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

Le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe.

Par la suite, la Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'assemblée.

Les secrétaires et le personnel du secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de la Société est de droit secrétaire général de l'assemblée et du conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les membres de la Société, dans la proportion établie par le bureau international de l'Union universelle.

Siège et immunités.

Art. 7. — Le siège de la Société est établi à Genève.

Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions sont inviolables.

Limitation des armements.

Art. 8. — Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.

Le Conseil tiendra compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État membre pour préparer les plans de cette réduction en vue de l'examen et la décision des divers gouvernements.

Ces programmes doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant

compte des besoins des membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Commission militaire et navale.

Art. 9. — Une commission permanente est formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8, et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales.

Garantie de territoire et d'indépendance.

Art. 10. — Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Menaces de guerre.

Art. 11. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société à le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations. dont la paix dépend.

Procédure en cas de différend.

Art. 12. — Tous les membres de la Société conviennent

que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Arbitrage.

Art. 13. — Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Cour de justice.

Art. 14. — Le Conseil est chargé de préparer un projet de cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Examen de différend par le Conseil ou l'Assemblée.

Art. 15. — S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai les parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée pourra de même être saisie du différend à la requête de l'une

des parties ; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties.

Sanctions.

Art. 16. — Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux du membre de la Société en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires et navals pour lesquels les membres de la Société contribueront respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter, et se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux, par l'État en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

Différend affectant un ou plusieurs Etats non-membres de la Société.

Art. 17. — En cas de différend entre deux États, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'État ou les États étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'État invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 sont applicables.

Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du traité.

Enregistrement des traités.

Art. 18. — Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Nouvel examen des traités.

Art. 19. — L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen

des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Engagements incompatibles avec le Pacte.

Art. 20. — Les membres de la Société reconnaissent chacun, en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si, avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Engagements compatibles avec le Pacte.

Art. 21. — Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage ou les ententes régionales comme la doctrine de Monroe qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Mandats.

Art. 22. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du

territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois de l'État mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas ci-dessus visés, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Administration internationale.

Art. 23. — Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société :

a) S'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ;

b) S'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ;

c) Chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ;

d) Chargent la Société du contrôle général du commerc des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ;

e) Prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération ;

f) S'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Bureaux internationaux.

Art. 24. — Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Il en sera de même de tous autres bureaux et de toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le secrétariat de la Société devra, si les parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informa-

tions utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placée sous l'autorité de la Société.

Croix-Rouge.

Art. 25. — Les membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance du monde.

Revision.

Art. 26. — Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée.

Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas, il cesse de faire partie de la Société.

BIBLIOGRAPHIE

ALVAREZ. — La réforme du Pacte de la Société des Nation, publication de l'Union juridique internationale. Juin 1926.

BAKER Philippe. — The making of the Covenant, Munch, *Op. cit.*, t. II.

BARNÈS G. N. — History of the International Labour Office. Londres, 1926.

BOURGEOIS Léon. — L'œuvre de la Société des Nations, Paris, 1923.

BRUNET René. — La Société des Nations et la France, 1921.

DELABORDE. — Le dernier règlement de la question des Détroits. Thèse, Dijon, 1923.

FAUCHILLE Paul. — Traité de Droit international public. t. I, première partie : Paix.

HOIGER Olof. — Le Pacte de la Société des Nations. Paris, Spès, 1926.

HUSSEIN Husny. — Le canal de Suez et la politique égyptienne. Thèse. Montpellier, 1923.

LARNAUDE. — La Société des Nations. Conférence de l'École supérieure de guerre, Paris, 1920.

LEMONON Ernest. — La seconde Conférence de la Paix, 1908.

MILHAUD Edgard. — La Société des Nations.

MORELLET. — La Cour de justice internationale. Thèse, Paris, 1921.

NICOGLOU. — Le conflit italo-grec. Thèse, Dijon, 1925.

OTTLIK Georges. — Annuaire de la Société des Nations, 1927 et 1928, Payot, Genève.

Politis. — La justice internationale, Hachette, 1920.
— Des nouvelles tendances du Droit international, Hachette, 1927.
Moharram Mohamed. — La Cour permanente de justice internationale, Thèse, Dijon, 1926.
Pollock Sir Frederik. — The League of Nations, Londres, 1922.
Prudhommeaux. — Pour la paix par l'école. Une brochure, Nîmes, 1928.
Publications du Secrétariat de la Société des Nations :
1° Résumés mensuels. *Passim.*
2° Brochures de la section d'information : Constitution et organisation. Activité politique, arbitrage, sécurité, désarmement.
3° Actes des Assemblées. *Passim.*
Son œuvre, etc... *Passim.*
Redslob. — Théorie de la Société des Nations, Rousseau, 1927.
Rolin Henri. — Où en est la Société des Nations, Revue belge, 1er et 15 janvier 1927.
— L'œuvre de révision du Pacte de la Société des Nations, Revue belge de Droit international, 1922.
Scelle Georges. — Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec les traités de Paix. Sirey, 1919.
— L'admission de nouveaux membres dans la Société des Nations, R. G. D. I. P., 1921.
— L'élaboration du Pacte de la Société des Nations, dans P. Munch (Les origines et l'œuvre de la Société des Nations).
— La diplomatie publique, France-Amérique, nov. 1919.
— Chronique des différentes assemblées (*Revue politique et parlementaire*, depuis 1921).
— Le problème juridique de la Société des Nations, (*R. P. P.*, 1919, t. 101).
— De Genève à Washington, (*R. P. P.*, 1921).
— Ce que nous attendons de l'Assemblée de Genève, (*Paix par le Droit*), 1921.
— L'évolution de la Société des Nations (*Revue de Genève*), 1922.
— A propos de la troisième Assemblée de la Société des Nations (*Vie des Peuples*, 1922).
— La Société des Nations est-elle un super-état ? (*Vie des Peuples*), 1924.

Scelle Georges. — La Société des Nations, sa nécessité, son but, ses origines, son organisation. Brochure, Dijon,1922.
— L'œuvre politique de la Société des Nations, 1920-1923. (*Presses Universitaires* 1924
— L'œuvre politique de la Société des Nations, 1920-1923. *Presses Universitaires*, 1924.
— Philosophie de la quàtrième Assemblée de la Société des Nations. *Revue économique internationale*, 1923.
— Une crise de la Société des Nations. L'entrée de l'Allemagne à Genève. *Presses Universitaires*, 1927.
— Le litige roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations, *Revue de Genève*, 1927.
— L'arrêt du 10 janvier 1927 du T. A. M. roumano-hongrois, R. G. D. I. P., numéro 5, 1927.
— Le problème de la Société des Nations, Année politique française et étrangère, octobre 1928.
— Deux chroniques sur la Cour de Justice internationale, *Action Nationale*, 1920-1921.
— Les dangers de guerre qui sont sur le monde. Cinq articles du *Progrès Civique*, 1928.
— Le Pacte Kellogg. Une brochure de la Paix par le Droit, 1928.
— Réflexions sur la mise de la guerre hors la loi. *Le monde Nouveau*, 15 avril 1928.
— Les accords de Locarno, Paix par le Droit, 1926.
— La Conférence économique de 1927, R. P. P., juin 1927.
— Die mogliche und Vunschenswerte, Entwicklung des Voleerbundes. Frieendenswarte, 1922.
— Cours de doctorat, 1922, 1923, 1924, 1925, 1926, 1927.
— Cours de licence. *Passim.*
Strupp Karl. — Éléments du Droit international public universel, européen et américain, Rousseau, 1927.
Shucking et Wehberg. — Die Satzung des Volkerbundes, Berlin, 1924.
Visscher de. — Le Droit international des communications, Gand, 1925.
Wehberg Hans. — Le Protocole de Genève, *Recueil de cours de l'Académie de Droit international*, 1926.
Williams Roth. — The League of Nations to day, Londres, 1923.
Yeghen F. — Le Canal de Suez et la réglementation des canaux interocéaniques. Thèse. Dijon, 1927.

Table des Matières

Introduction

Situation politique actuelle de l'Égypte 1

Chapitre premier

Candidature d'un nouveau membre à l'entrée dans la Société des Nations 11

Chapitre II

La Société des Nations et l'égalité des États 35

Chapitre III

La Société des Nations et l'indépendance des États ... 79

Chapitre IV

La Société des Nations et la sécurité 105

Chapitre V

La Société des Nations et l'organisation internationale . 149

Conclusions 169

Annexe 171

Bibliographie 185

DIJON — IMPRIMERIE BERNIGAUD ET PRIVAT